

# La superación del transfuguismo político en las corporaciones locales como exigencia de una representatividad democrática

Miguel Ángel Presno Linera  
Profesor de Derecho Constitucional  
Universidad de Oviedo

Sumario: I. INTRODUCCIÓN: EL TRANSFUGUISMO POLÍTICO COMO EXPRESIÓN DE UNA CONCEPCIÓN PATRIMONIAL DEL CARGO REPRESENTATIVO. II. LOS INSTRUMENTOS LEGALES PARA MITIGAR LAS DISTORSIONES QUE EL TRANSFUGUISMO OCASIONA A LA EXPRESIÓN DEMOCRÁTICA DE LA REPRESENTATIVIDAD. III. LOS PARTIDOS Y LOS COMPROMISOS POLÍTICOS CONTRA EL TRANSFUGUISMO. IV. CONCLUSIONES.

## I. INTRODUCCIÓN: EL TRANSFUGUISMO POLÍTICO COMO EXPRESIÓN DE UNA CONCEPCIÓN PATRIMONIAL DEL CARGO REPRESENTATIVO

En estas páginas se pretende analizar, desde una perspectiva normativa, el fenómeno del transfuguismo político como forma de distorsión de la expresión jurídica de la representatividad política, que se ha venido manifestando de manera reiterada en la organización y funcionamiento de las instituciones estatales que otorgan efectividad a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos y, en particular, en las corporaciones locales.

Resulta obvio que los problemas que se derivan de la existencia del transfuguismo tienen, además de implicaciones jurídicas, consecuencias en la vida política e institucional y pueden, por tanto, ser examinados desde otros puntos de vista (sociológico, político, ...), que aquí serán soslayados<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Analizan las implicaciones éticas y políticas del transfuguismo político, además de las jurídicas, Jorge DE ESTEBAN, «El fenómeno español del transfuguismo político y la jurisprudencia constitucional», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 70, 1990, págs. 7 y ss.; Pablo LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, «Problemas constitucionales de la representación política», en *Debate Abierto*, n.º 7, 1992, págs. 142 y ss.; Fernando SANTAOLALLA LÓPEZ, «Partido político, Grupo Parlamentario y Diputado», en *Derecho de partidos* (coordinador José Juan González Encinar), Espasa Calpe, Madrid, 1992, págs. 110 y ss.; Ángel Manuel ABELLÁN, «Los representantes y el derecho de participación en el ordenamiento jurídico español», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 84, 1994, págs. 212 y ss.; y Josep M.ª RENIU VILLAMALA, «La representación política en crisis: el transfuguismo como estrategia política», en *El debate sobre la crisis de la representación política* (Antonio J. Porras Nadales editor), Tecnos, Madrid, 1996, págs. 265 y ss.

El transfuguismo constituye una desnaturalización del principio democrático y el fundamento de su rechazo se encuentra en la propia articulación del sistema democrático representativo; en concreto, en la necesidad, consustancial a ese sistema, de que los representantes elegidos respondan a lo elegido por los ciudadanos<sup>2</sup>.

Y es que la representación ha adquirido legitimidad democrática en el Estado moderno como un procedimiento de participación popular en la formación de la voluntad del Estado a través de representantes elegidos de modo libre e igual por los ciudadanos, como un sistema que hace posible que la representatividad que se pretende realizar pueda ser el contenido de la representación<sup>3</sup>.

En este procedimiento de articulación democrática de la representatividad cobran un papel esencial los partidos políticos, como entidades que sirven de cauce de expresión a los diversos sectores del electorado y de traslación de la voluntad popular a las instituciones estatales que han de otorgarle virtualidad jurídica<sup>4</sup>.

Desde esta perspectiva, los partidos serían instrumentos fundamentales para la realización, no de la representación, sino de la representatividad. Por tanto,

<sup>2</sup> Sobre esta cuestión, véase Francisco José BASTIDA FREJEDO, «Elecciones y Estado democrático de Derecho», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 32, 1991, págs. 115 y ss.

<sup>3</sup> Sobre la incardinación del concepto de representación política en nuestro Estado democrático, véanse los estudios de Francisco José BASTIDA FREJEDO, «Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos (Comentario sobre la idea de representación política en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 21, 1987, págs. 199 y ss.; Ricardo Luis CHUECA RODRÍGUEZ, «Sobre la irreductible dificultad de la representación política», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 21, 1987, págs. 177 y ss.; «La representación como posibilidad en el Estado de partidos (mandato libre vs. mandato de partido)», *Revista de Derecho Político*, n.ºs 27-28, 1988, págs. 23 y ss.; «Representación, elección y mandato: en torno a dos recientes monografías sobre el proceso representativo», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 38, 1993, págs. 393 y ss.; Ángel GARRORENA MORALES, *Representación política y Constitución democrática (Hacia una revisión crítica de la teoría de la representación)*, Civitas, Madrid, 1991; Francisco CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, *El mandato parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991; y Francisco RUBIO LLORENTE, «El Parlamento y la representación política», en *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, págs. 221 y ss.

<sup>4</sup> Sobre el papel de los partidos en nuestro sistema democrático véanse: Javier JIMÉNEZ CAMPO, «Sobre el régimen jurídico de los partidos políticos», *Revista de Derecho Político*, n.º 26, 1988, págs. 9 y ss.; Roberto Luis BLANCO VALDÉS, *Los partidos políticos*, Tecnos, Madrid, 1990; Francisco José BASTIDA FREJEDO, «La relevancia constitucional de los partidos políticos y sus diferentes significados. La falsa cuestión de la naturaleza jurídica de los partidos», *Derecho de partidos, op. cit.*, págs. 67 y ss.; José Juan GONZÁLEZ ENCINAR, «Democracia de partidos "versus" Estado de partidos», en *Derecho de partidos, op. cit.*, págs. 17 y ss.; y José Antonio PORTERA MOLINA, «Elecciones, partidos y representación política», en *Derecho de partidos, op. cit.*, págs. 133 y ss.; *Régimen jurídico de los partidos políticos y Constitución. Debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales*, CEC/BOE, Madrid, 1994; José Luis GARCÍA GUERRERO, *Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1996.

su organización y funcionamiento debe encaminarse a una óptima realización democrática de la representatividad, pero sin que ello suponga desvirtuar el sistema de representación democrática <sup>5</sup>.

El transfuguismo ha de conceptualizarse, desde la perspectiva de la representatividad, como una distorsión respecto del ejercicio constitucionalmente adecuado de la función representativa, pues supone que el representante, en lugar de otorgar efectividad al derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, concretado en la voluntad manifestada en las elecciones, se aparta de manera deliberada de la expresión de esa representatividad y actúa según una concepción patrimonialista del cargo representativo, de modo similar a la relación de sustitución que existía entre el representante y la Nación, que es propia de una concepción liberal, pero no democrática, del desempeño del cargo representativo.

Si la prohibición constitucional de mandato imperativo se fundamenta, a nuestro juicio, en una concepción funcional del ejercicio del cargo representativo como forma de hacer efectiva una determinada representatividad política y de mantener la vinculación entre electores y elegidos, este mismo presupuesto es el que conduce al rechazo del transfuguismo, entendido como deslealtad del representante respecto a los electores en el ejercicio de su función.

La titularidad de un cargo público representativo constituye una habilitación normativa para la expresión de la representatividad conferida por los electores, con lo que los representantes no son los dueños de esa representatividad, sino que los titulares del cargo son, más bien, un instrumento al servicio de la realización de la misma <sup>6</sup>. Por estos motivos, la pretensión de asegurar al máximo la fidelidad, la lealtad electoral de los parlamentarios no sólo no constituye un remedo moderno del mandato imperativo estamental, sino que es una exigencia consustancial al sistema representativo democrático <sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Para una panorámica general de los problemas que la organización y funcionamiento de los partidos plantea al sistema democrático, véase la exposición de Francisco Javier GARCÍA ROCA y Pablo LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, «Democracia interna y control de los partidos políticos. Crónica del encuentro italo-español de octubre de 1983», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 42, 1984, págs. 239 y ss.; también Roberto Luis BLANCO VALDÉS, «Democracia de partidos y democracia en los partidos», *Derecho de partidos*, *op. cit.*, págs. 41 y ss.; y «Crisi del modello di partito di massa e razionalizzazione della forma di governo», en *Democrazia e forme di governo. Modelli stranieri e riforma costituzionale* (a cargo de Silvio Gambino), Maggioli Editore, Rimini, 1997, págs. 67 y ss.

<sup>6</sup> Sobre el concepto de «cargo representativo», véase el estudio de Francisco Javier GARCÍA ROCA, «La difícil noción de cargo público representativo y su función delimitadora de uno de los derechos fundamentales del artículo 23.2 de la Constitución», *Revista de las Cortes Generales*, n.º 34, 1995, págs. 51 y ss.

<sup>7</sup> Acerca del significado actual de la prohibición de mandato imperativo, véase Ramón PUNSET BLANCO, «Prohibición de mandato imperativo y pertenencia a partidos políticos», en *Derecho de partidos*, *op. cit.*, págs. 119 y ss.

Además de lo dicho, es necesario tener en cuenta que en los sistemas democráticos modernos cobran un papel esencial las agrupaciones de representantes (Grupos Parlamentarios, Grupos Políticos,...), en los que han de integrarse, por mandato legal, los elegidos para el desempeño del cargo político representativo. Se trata de una fórmula que el sistema jurídico utiliza para estabilizar las expectativas normativas de realización de una concreta representatividad. De esta manera se consigue dotar de significado jurídico, y no meramente político, a la expresión de la representatividad<sup>8</sup>.

Este presupuesto nos permite anticipar que el fenómeno del transfuguismo ha de reconducirse a la actuación en sede institucional de esas entidades y a las relaciones que con las mismas observen los representantes. No cabe hablar, pues, de transfuguismo en términos jurídico-representativos cuando el comportamiento que se analiza se refiere al funcionamiento de los partidos o a la conducta de sus militantes y la consiguiente situación de éstos últimos en el seno de la entidad política. El militante que se marcha de su partido no es un tráfuga en el sentido aquí utilizado. Sí lo sería, en cambio, la persona no afiliada a una formación política que ha concurrido a las elecciones en una determinada candidatura y que luego se marcha a un Grupo Parlamentario distinto de aquél que es expresión de la candidatura electoral, pues está normativamente asegurada en los Reglamentos Parlamentarios, en particular en la Cámara Alta, la vinculación entre los Grupos Parlamentarios y las mencionadas candidaturas<sup>9</sup>.

Tampoco serían técnicamente tráfugas los representantes que abandonan un Grupo Parlamentario si integran un colectivo con entidad política propia avalada democráticamente por los electores y portadora, por tanto, de una concreta representatividad (es el caso, por ejemplo, de los integrantes de una formación política que ha concurrido con sus siglas en coalición con otra u otras a

<sup>8</sup> A propósito de la especialización del sistema jurídico en la garantía y estabilización de expectativas normativas, véase Niklas LUHMANN, *Das Recht der Gessellschaft*, Suhrkamp, Frankfurt, 1993, págs. 131 y ss.

Nuestro Tribunal Constitucional declaraba en la *STC 32/1985* que la adscripción política de los representantes «no puede ser ignorada, ni por las normas infraconstitucionales que regulan la estructura interna del órgano en que tales representantes se integran, ni por el órgano mismo, en las decisiones que adopte en el ejercicio de su facultad de autoorganización» (f.j. 21); en el mismo sentido, entre otras, las *SSTC 141/90, 163/1991 y 30/93*.

<sup>9</sup> De acuerdo con el *Reglamento del Senado*, «los Senadores que hayan concurrido a las elecciones formando parte de un mismo partido, federación, coalición o agrupación no podrán formar más de un Grupo Parlamentario» (*artículo 27.3*). En el mismo sentido, «cada Grupo Parlamentario deberá adoptar una denominación que sea conforme con la que sus miembros concurrieron a las elecciones» (*artículo 27.4*). El *Reglamento del Congreso de los Diputados* se limita a establecer que «en ningún caso pueden constituir Grupo Parlamentario separado Diputados que pertenezcan a un mismo partido» (*artículo 23.2*).

unas elecciones y cuyos componentes titulares de un cargo representativo deciden constituir una agrupación parlamentaria propia).

Si las diferencias se mantienen en el seno del Grupo Parlamentario, sin concretarse en una salida voluntaria del representante disidente, no habría un caso de transfuguismo en sentido estricto, aunque el Grupo, al que se confía la expresión de la representatividad, dispone de la posibilidad de expulsar a aquél y, en su caso, sancionar así la discrepancia, castigo cuya entidad dependerá de las previsiones reglamentarias a las que después nos referiremos (eventualmente imposibilidad de integrarse en un Grupo distinto al Mixto, prohibición de ocupar la portavocía de éste, ...).

Es obvio, no obstante, que el transfuguismo, además de suponer una distorsión al sistema jurídico representativo, de manera adicional puede resultar una forma de deslealtad con el funcionamiento de los propios partidos, pero en este supuesto sólo será reprochable jurídicamente en la medida en que éstos actúen también como un cauce de realización de la representatividad, lo que se produce, como hemos visto, a través de los Grupos Parlamentarios.

En definitiva, la admisibilidad o rechazo de las medidas destinadas a mitigar los supuestos de transfuguismo habrá de juzgarse desde el prisma de la lealtad a la expresión de la representatividad, que no es más que la garantía democrática de la participación de los ciudadanos en los asuntos del Estado y del mantenimiento del pluralismo político.

En las líneas siguientes nos ocuparemos de las medidas que en la legislación vigente pretenden sancionar el transfuguismo; también de aquellas otras que parecen contar con visos de convertirse en nuevas previsiones legales en el ámbito local al haber sido pactada su introducción por la práctica totalidad de las formaciones de nuestro espectro político.

## **II. LOS INSTRUMENTOS LEGALES PARA MITIGAR LAS DISTORSIONES QUE EL TRANSFUGUISMO OCASIONA A LA EXPRESIÓN DEMOCRÁTICA DE LA REPRESENTATIVIDAD**

Como hemos apuntado, la represión jurídica del transfuguismo encuentra su fundamento en la realización del principio democrático, y es este presupuesto el que ha de inspirar los remedios que en cada caso se establezcan en sede normativa.

Con la finalidad de articular previsiones concretas en esta materia se ha firmado el día 7 julio de 1998 el «Acuerdo sobre un código de conducta política

*en relación con el transfuguismo en las corporaciones locales*», suscrito por el Ministro de Administraciones Públicas y los representantes de trece formaciones políticas <sup>10</sup>.

«Los firmantes de ese pacto consideran que «el fenómeno del transfuguismo político ... constituye un problema que afecta a las Corporaciones Locales, cualquiera que sea el tamaño de los municipios, adquiriendo unas dimensiones que la experiencia configura como patología política de nuestro sistema. Las consecuencias de esta práctica reiterada, cuando sus efectos suponen la alteración de la representación política durante la misma legislatura, cambiando la orientación de la relación de fuerzas surgida de las urnas, no sólo son perjudiciales para la gobernabilidad de los municipios, sino que deterioran los fundamentos del sistema político, propiciando disfunciones y comportamientos que pueden instalarse de forma endémica en nuestra vida pública.

Tras la necesaria reflexión sobre el transfuguismo político y sus efectos sobre el gobierno local, teniendo presente el elevado número de situaciones en que concejales que fueron elegidos en una formación política han pasado a otra distinta durante la misma legislatura, debilitando los mecanismos establecidos para reforzar la estabilidad gubernamental, hemos de coincidir en la valoración negativa de la práctica de esta conducta anómala, por lo que se hace necesario recoger en un Acuerdo el compromiso de los partidos políticos sobre las pautas que permitan superar los efectos de este fenómeno.»

Algunas de las soluciones que se proponen en este Acuerdo habrán de concretarse en previsiones legales, otras se mantienen en el terreno de los compromisos políticos. En este apartado nos ocuparemos de la eventual virtualidad de las primeras y más adelante nos detendremos en las segundas.

Así, en el *punto cuarto* del mencionado Acuerdo se establece que «los partidos políticos firmantes se comprometen a estudiar y, en su caso, presentar, antes de finalizar el próximo período de sesiones, una iniciativa legislativa de reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, *para regular el supuesto de titularidad del cargo cuando el representante electo abandone voluntariamente el partido político*» (la cursiva es nuestra).

En otras palabras, se trataría de recoger una previsión legal en cuya virtud se produciría la *pérdida del escaño por parte del representante que de forma voluntaria abandone la formación política* en cuyas listas electorales ha sido elegido para el cargo representativo local.

<sup>10</sup> El Partido Popular, el Partido Socialista Obrero Español, Izquierda Unida, Convergencia Democrática de Catalunya, Unió Democràtica de Catalunya, el Partido Nacionalista Vasco, Coalición Canaria, Iniciativa per Catalunya, el Bloque Nacionalista Galego, Esquerra Republicana de Catalunya, Eusko Alkartasuna, Unió Valenciana y el Partido Aragonés.

Una disposición similar está recogida, por ejemplo, en la vigente Constitución portuguesa, en cuyo *artículo 163.1.c*), se establece de forma rotunda que «perdem o mandato os Deputados que: se inscrevam en partido diverso daquele pelo qual forma apresentados a sufragio»<sup>11</sup>.

La pérdida del mandato se produce por imperativo constitucional, no legislativo, y cuando el diputado se inscriba en un partido diferente al que promovió su candidatura electoral. No tiene lugar el cese del parlamentario por la mera desobediencia a las instrucciones emanadas del partido o si el diputado en cuestión permanece como parlamentario independiente, con lo que se mantiene su posibilidad de actuación dentro de la institución parlamentaria sin necesidad siquiera de integrarse en el Grupo Mixto, ya que el Reglamento de la Asamblea de la República le permite al parlamentario ejercer su mandato de forma independiente (*artículo 9*)<sup>12</sup>. Además, los Diputados siguen conservando la plena disposición sobre sus votos, opiniones y conductas.

Nos encontramos ante la eventual pérdida del escaño en un supuesto determinado, la revocación impuesta normativamente, no de un pretendido mandato imperativo, que en ningún caso existe, lo que demuestra la compatibilidad entre el mantenimiento de la prohibición de mandato imperativo y la posibilidad de sancionar el transfuguismo político, siempre que, en ambos casos, la razón última consista en garantizar la expresión de la representatividad.

La existencia de una cláusula de esta índole resulta plenamente coherente con la necesidad de otorgar relevancia jurídica a la adscripción política de los representantes<sup>13</sup>, por lo que no parece rechazable la inclusión de una disposición de esta naturaleza en una norma infraconstitucional de nuestro ordenamiento, toda vez que la Norma Fundamental no la ha recogido en su articulado, y que

<sup>11</sup> De acuerdo con el *artículo 84* de la Constitución de la República de Turquía de 1982, es competencia de la mayoría absoluta de los componentes de la Asamblea Nacional la privación del acta de diputado a los parlamentarios que pasen a otra formación política. Esta consecuencia en ningún caso debiera configurarse como algo susceptible de ser resuelto por mayoría, al estilo de cualquier otra decisión política, con la consiguiente distorsión que eso puede provocar en la expresión de la representatividad y, en definitiva, en el respeto a la minoría que constituye la esencia del pluralismo.

<sup>12</sup> Las discusiones que la adopción de este precepto suscitó en la Asamblea Constituyente son recogidas y comentadas por Marcelo REBELO DE SOUSA en *Os partidos políticos no direito constitucional português*, Livraria Cruz, Braga, 1983, págs. 361 y ss.; véase también el comentario a este precepto que realizan José Joaquim GOMES CANOTILHO y Vital MOREIRA en *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Coimbra Editora, 1993, págs. 644 y ss. Los precedentes en el derecho comparado fueron estudiados por Pietro VIRGA en *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Giuffrè, Milán, 1948; en especial, págs. 169 y ss.

<sup>13</sup> Sobre la posibilidad de concebir jurídicamente la relación representativa, véase, en nuestra doctrina, Ramón PUNSET BLANCO, «La estructura bicameral de las Cortes Generales», en *Las Cortes Generales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983, págs. 15 y ss.

dicha previsión no sería contraria a la garantía de ejercicio en condiciones de igualdad del cargo representativo establecida en el artículo 23.2<sup>14</sup>.

El antiguo artículo 11.7 de la Ley de Elecciones Locales supuso un intento poco afortunado de eliminar el transfuguismo.

La compatibilidad de este precepto («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 lo presentó, cesará en su cargo y la vacante será atribuida en la forma establecida en el número anterior. El que así accediere ocupará el puesto por el tiempo que restare de mandato»), con la Norma Fundamental fue rechazada por nuestro Tribunal Constitucional en la medida en que colocaba a la entera disposición del partido político la creación del supuesto de hecho que daba lugar a la pérdida del cargo<sup>15</sup>.

Pero de esta declaración jurisprudencial no cabe deducir una prohibición absoluta de que el abandono voluntario del partido político o, en su caso, del Grupo Parlamentario o del Grupo Político municipal, pueda llevar aparejada la pérdida de un escaño representativo, a semejanza de lo visto con anterioridad en el ordenamiento constitucional portugués.

Dicho de otra manera, el establecimiento en el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las corporaciones locales y en la legislación electoral correspondiente, únicas normas habilitantes a este respecto a

<sup>14</sup> La recepción de mecanismos de esta índole en las fuentes legales tiene ya una considerable tradición: así, cabe remontarse a la Ley electoral checoslovaca de 1920, que confiaba al Tribunal electoral la decisión sobre la suspensión del mandato del parlamentario que hubiese dejado de pertenecer al partido en cuya lista electoral había sido elegido (artículo 13); del mismo año es también la ley electoral del Land alemán de Württemberg, de acuerdo con la cual un diputado perdía su escaño como consecuencia de su salida de la asociación política que le había presentado como candidato; sobre otros ejemplos posteriores, véase Nicolò ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Giuffrè, Milán, 1991, págs. 115 y ss.

<sup>15</sup> Dicho precepto, según la jurisprudencia constitucional, en cuanto otorgaba a los partidos políticos la posibilidad de crear por su voluntad —mediante la expulsión— el presupuesto de hecho que daba lugar al cese en el cargo público, era contrario a la Constitución y, en concreto, al derecho a permanecer en el cargo público de su artículo 23.2 (STC 5/1983, f.j. 41). Para el Alto Tribunal, era la consecuencia lógica de la configuración del derecho reconocido en el artículo 23.2 como un derecho cuya titularidad exclusiva corresponde a los representantes, y no a las formaciones políticas en cuyas listas electorales han sido elegidos (SSTC 36/1990, f.j. 11; 30/1993, f.j. 61; 185/1993, f.j. 51; 81/1994, f.j. 21, entre otras muchas); sobre esta jurisprudencia, véase Francisco José BASTIDA FREJEDO, «Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos», *ob. cit.*, págs. 200 y ss.; Ricardo Luis CHUECA RODRÍGUEZ, «La irreductible dificultad de la representación política», *ob. cit.*, págs. 186 y ss.; Jorge DE ESTEBAN, *ob. cit.*, págs. 22 y ss.; Francisco CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, *El mandato parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991, págs. 70 y ss.; y Ángel Manuel ABELLÁN, *ob. cit.*, págs. 201 y ss.

propósito de los miembros electos de las Corporaciones locales, de la terminación del mandato como consecuencia del abandono voluntario del partido político o del Grupo Político no sólo no contravendría la articulación constitucionalmente adecuada de la representatividad política, sino que podría ser un mecanismo que favoreciese su expresión en las instituciones de gobierno local.

Desde luego la posibilidad de articular una disposición de esta naturaleza no parece descartarla expresamente ni el propio Tribunal Constitucional.

Así, según se puede leer en sus pronunciamientos: «el artículo 11.7 de la Ley de Elecciones Locales ha de ser interpretado en el sentido de que *no comprende el supuesto de expulsión de un partido*, que no puede provocar el cese el cargo de concejal, al haber sido derogado por la Constitución el tal extremo, *único al que nos hemos referido en la presente sentencia*». (STC 5/1983, f.j. 41c).

«La consecuencia necesaria de todo lo expuesto ha de consistir por fuerza en el otorgamiento del amparo, ..., *por haber causado baja, no por decisión propia*, sino del órgano tenido por competente en el partido...». (SSTC 20/1983, f.j. 31, y 29/1983, f.j. 41).

«La ilegitimidad constitucional de esta conexión [entre expulsión del partido y pérdida del cargo público], ..., deriva de la eficacia que se otorga a las decisiones de una asociación para romper el vínculo existente entre representantes y representados *sin que aquéllas hayan alterado vountariamente los términos en que realizaron su oferta electoral*». (STC 10/1983, f.j. 41) [todas las cursivas son nuestras].

Como ha dicho el profesor BASTIDA FREJEDO, el legislador interpretó con excesivo despecho las sentencias sobre la materia y no aprovechó las ideas no rechazadas explícitamente en ellas para organizar la representación de una forma más vinculada a la voluntad popular<sup>16</sup>.

En esta línea argumentativa, una consideración adicional que incidiría en la legitimidad constitucional de la configuración del abandono voluntario del partido o del Grupo Político como causa de pérdida del escaño, la constituye la propia estructuración del sistema electoral: si la representación democrática deriva de la elección popular y jurídicamente, y por la configuración constitucional y legal de nuestro sistema electoral, los votos de los ciudadanos se otorgan a las candidaturas presentadas por los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores, la condición de representante ha de conectarse a una determinada lista de candidatos en un concreto proceso electoral, con lo que tras el abandono voluntario de una formación política desaparece la conexión con la representatividad política articulada por la candidatura a la que se perte-

<sup>16</sup> Cfr. Francisco José BASTIDA FREJEDO, «Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos. (Comentario sobre la idea de representación política en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional)», en *ob. cit.*, págs. 216 y ss.; en particular, pág. 226.

necía, lo que puede justificar la pérdida del escaño que posibilitaba la expresión de aquella representatividad y la atribución del mismo al siguiente en la lista o al que se haya presentado como suplente al amparo de las mismas siglas políticas.

Además de esta consideración de *lege ferenda*, se incluye otra en el Acuerdo objeto de comentario. Así, en el apartado tercero se puede leer que «los partidos firmantes propiciarán las reformas reglamentarias en las Corporaciones Locales donde ostenten representación, con la finalidad de aislar a los concejales tránsfugas. *Los nuevos reglamentos establecerán que los concejales que abandonen los partidos o agrupaciones en cuyas candidaturas resultaron elegidos no pasen al Grupo Mixto, sino que se organicen a partir de la creación de la figura de los “No inscritos” o del “Concejal Independiente”, con la creación, en su caso, del correspondiente grupo de “No inscritos”, y actúen en la corporación de forma aislada, sin que puedan percibir o beneficiarse de los recursos económicos y materiales puestos a disposición de los grupos políticos de la corporación.*» (la cursiva es nuestra).

Esta previsión contiene diversos aspectos dignos de consideración. Respecto al supuesto de hecho, no se concreta si el «abandono» de los partidos o agrupaciones es voluntario o consecuencia de una expulsión, cuando, a nuestro juicio, el tranfuguismo presupone una marcha voluntaria. Además, se alude al abandono de un partido o agrupación, supuesto que no basta por sí mismo para hablar de transfuguismo en sentido jurídico-representativo si además no se produce la salida del grupo municipal. Por otra parte, paradójicamente, no se contempla la figura del concejal independiente, que sí puede ser calificado como tránsfuga si se pasa a un grupo institucional diferente, pues la deslealtad susceptible de sanción es precisamente esta última.

Como hemos apuntado con anterioridad, no cabría hablar de transfuguismo si se produce el abandono de un grupo de cargos electos que concurrieron a las elecciones con identidad política propia, por ejemplo con sus propias siglas dentro de una coalición.

Por lo que hace referencia a las consecuencias, la figura del representante no encuadrado en un Grupo Parlamentario no está prevista en nuestras Cortes Generales (*artículo 25.1* del Reglamento del Congreso y *30.1* del Reglamento del Senado), a diferencia de lo que sucede en otros Parlamentos; por ejemplo, en la Asamblea de la República en Portugal (*artículo 8* del Reglamento); pero su introducción no plantea problema de constitucionalidad alguno siempre que no se menoscabe sin fundamento la posibilidad de desempeñar el cargo representativo.

En esta materia existen ya algunas disposiciones en los Reglamentos de diferentes Parlamentos autonómicos, como sucede en las Cortes de Castilla-La Mancha (*artículo 25.bis*) y en la Diputación General de La Rioja (*artículo 19.2*). En esta última «los Diputados que se separen de un Grupo Parlamentario tendrán la consideración de no adscritos. No podrán incorporarse a otro Grupo Parlamentario distinto al de origen y sólo podrán retornar a éste previo consentimiento y firma del Portavoz del mismo».

En otros Parlamentos autonómicos se prevé, como en el *artículo 20.3* del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, que «si los Diputados Regionales así integrados en el Grupo Mixto [se refiere a los que lleguen al mismo procedentes de otros Grupos] no hubieren concurrido a las elecciones con identidad política propia, tendrán todos los derechos que este Reglamento reconoce a los Diputados, pero no así aquellos otros que el mismo adscribe a la condición de formación política con respaldo electoral»<sup>17</sup>.

Ahora bien, los requisitos que pueden establecer las normas para el ejercicio del cargo público no pueden consistir en la desposesión total y sin limitaciones de los derechos sustantivos que le corresponden al cargo electo (pertenencia a Comisiones, cuota de palabra en los Debates, etc.), y tampoco respecto a los derechos adjetivos (participación en subvenciones o compensaciones económicas, disposición de medios materiales y técnicos facilitados por la Corporación, etc.) porque éstos son inherentes a los primeros, en cuando condición inexcusable que posibilita su ejercicio<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Según el *Dictamen del profesor Ángel Garrorena Morales sobre propuestas de modificación del Reglamento*, «la distinción entre una y otra forma de integrarse en el Grupo Mixto no priva al diputado que llega a éste por abandono del Grupo propio de los derechos consustanciales al ejercicio de la función parlamentaria; no puede privarle de los derechos sustantivos que le corresponden (iniciativa parlamentaria, pertenencia a Comisiones, cuota de palabra en los Debates, etc.), puesto que el Reglamento se lo reconoce, y tampoco respecto a los derechos adjetivos (participación en subvenciones o compensaciones económicas, disposición de medios materiales y técnicos facilitados por la Cámara, etc.) porque éstos son inherentes a los primeros, en cuando condición inexcusable que posibilita su ejercicio», citado por Encarnación FERNÁNDEZ DE SIMÓN BERMEJO en «Crónica de la Asamblea Regional de Murcia: un año de actividad», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, Asamblea Regional de Murcia/Universidad de Murcia, n.º 1, 1989, págs. 249 y 250. Para esta autora, «la diferencia que el Reglamento establece entre los diputados del Grupo Mixto que pertenezcan a una "fuerza política con respaldo electoral" y los demás miembros de este Grupo no queda establecida en el artículo 20, sino en los diferentes preceptos que, a lo largo de todo el texto reglamentario, reconocen un trato de favor a dichas fuerzas políticas»; *ob. cit.*, pág. 250.

<sup>18</sup> Véase el citado *Dictamen del profesor Ángel Garrorena Morales sobre propuestas de modificación del Reglamento*, en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, págs. 249 y 250. A este respecto, resulta oportuno traer a colación la *STC 44/1995*, de 13 de febrero, dictada a resultas del recurso de amparo interpuesto por un diputado del Parlamento de Cataluña contra el Acuerdo de la Mesa de esa Cámara por el que se aprueba una nueva Norma Supletoria del artículo 19 del Reglamento sobre la participación del Grupo Mixto en las actividades del Parlamento, donde se establece que «III.1. Cuando el

En la línea de evitar, mediante instrumentos de índole jurídica, las distorsiones que origina el transfuguismo, se podrían trasladar a las normas que disciplinan la organización y funcionamiento de las corporaciones locales las previsiones recogidas en diferentes Reglamentos de Asambleas autonómicas, como la ya mencionada calificación de los mismos como «no adscritos», o como la *imposibilidad de que un parlamentario pueda pasar de su Grupo Parlamentario a otro Grupo distinto al Mixto*. Así se dispone en el artículo 26.1 del Reglamento de las Cortes Valencianas, reformado en esta materia el 30 de junio de 1994, conforme al cual «una vez producida la adscripción a un grupo parlamentario en el tiempo y la forma que se regula en los artículos anteriores, el Diputado que causare baja, tendrá que encuadrarse necesariamente, en el Grupo Mixto»<sup>19</sup>. No obstante, «en cualquier momento el Diputado adscrito al Grupo Mixto podrá retornar al grupo parlamentario al que hubiere pertenecido, siempre que medie el consentimiento y firma del Síndico del mismo» (artículo 26.2)<sup>20</sup>.

En algunas Cámaras parlamentarias autonómicas, como la Junta General del Principado de Asturias, se ha incluido una disposición según la cual *la portavocía del Grupo Parlamentario Mixto corresponderá exclusivamente a parlamentarios elegidos en las listas electorales de uno o varios partidos, agrupaciones o coaliciones* que, por no representar un número suficiente para constituir un grupo parlamentario propio, formen parte del Grupo Mixto, excluyendo de este cargo a los parlamentarios que a título individual se han integrado en el Grupo Mixto como consecuencia de su salida, voluntaria o como resultado de la expulsión, de otro Grupo Parlamentario<sup>21</sup>.

---

Grupo Mixto está formado exclusivamente por Diputados que voluntariamente no se han adscrito al grupo constituido por el partido o por la coalición electoral con que se habían presentado a las elecciones, o que voluntariamente han causado baja del grupo al que estaban adscritos, no pueden ejercer los derechos que el Reglamento del Parlamento reconoce a los grupos parlamentarios, a no ser que el Reglamento lo establezca de forma expresa». A continuación se relacionan en la Norma Supletoria las facultades que se otorgan al Grupo Mixto cuando está constituido exclusivamente en la forma descrita anteriormente. Véanse los comentarios a esta resolución de María Jesús LARIOS PATERNA, «El Grupo Mixto y el transfuguismo político. Un comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 44/1995, de 13 de febrero», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 46, 1996, págs. 239 y ss.; y Francesc PAU I VALL, «Las normas intraparlamentarias y el recurso de amparo constitucional (Comentario a la STC 44/1995)», en *Parlamento y Justicia Constitucional. IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Aranzadi, Pamplona, 1997, págs. 411 y ss.

<sup>19</sup> En idénticos términos, artículo 24 Reglamento del Parlamento de Andalucía; en el mismo sentido, artículo 20.3 Reglamento de la Asamblea de Murcia; artículo 23 Reglamento de la Asamblea de Extremadura.

<sup>20</sup> También artículo 24 Reglamento del Parlamento de Andalucía. No contemplan esta previsión los Reglamentos de las Asambleas de Murcia y Extremadura, aunque eso no impide que el retorno del parlamentario pueda producirse.

<sup>21</sup> De acuerdo con el artículo 29.4 del nuevo Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, aprobado por el Pleno de la Cámara el día 18 de junio de 1997, «sólo podrán ser designados Portavoces del Grupo Mixto Diputados que, en el momento de la designación, pertenezcan a formaciones po-

En este supuesto la prohibición no carece de legitimidad constitucional en la medida en que se dirige a sancionar el transfuguismo político en tanto mecanismo que desnaturaliza la expresión de la representatividad política. Al no pertenecer ya a la lista en cuya candidatura se resultó elegido, el parlamentario deja de expresar aquella representatividad, aunque conserve el mandato representativo.

En tanto el pluralismo político y el principio democrático exigen el respeto a las minorías electorales, obligan a protegerlas frente a cualquier situación: no sólo frente a la mayoría, sino también frente a minorías no electorales, surgidas *ex post facto*, cuando la legítima voluntad de no neutralizarlas por completo pueda conducir por exceso a resultados lesivos del *status* de las minorías que se enfrentaron ante el electorado y recibieron un respaldo explícito.

Justamente éste fue el objetivo que alentó a estudiar en la Junta General del Principado de Asturias una fórmula que preservara la posición de las minorías electorales presentes en el Grupo Mixto de los efectos negativos que la eventual irrupción sin contrapesos de Diputados tránsfugas en el Grupo pudiera ocasionar <sup>22</sup>.

Otra eventual modificación legislativa haría referencia, según el «Acuerdo», a la regulación de las *mociones de censura*, en el sentido de que no se podrían «presentar mociones de censura antes de transcurrido un año desde la toma de posesión de la presidencia de la corporación o durante el último años de mandato». Además, «*será 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*» (la cursiva es nuestra) (apartado 6).

---

líticas que se hayan enfrentado ante el electorado...»; véase al respecto, Alberto ARCE JANÁRIZ, «Tránsfugas y Portavoces en el Grupo Mixto (Dictamen sobre la constitucionalidad de la regulación en la Portavocía del Grupo Parlamentario Mixto preparada por el Grupo de trabajo para la reforma del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias)», *Revista de las Cortes Generales*, n.º 40, 1997, págs. 155 y ss.

Sobre estas cuestiones véanse, de modo más amplio, Ismael PITARCH, «El Grupo Mixto y sus alternativas», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n.º 1, 1995, págs. 47 y ss.; y María Jesús LARIOS PATERNA, «El Grupo Mixto en los Parlamentos de las Comunidades Autónomas», en *Revista de las Cortes Generales*, n.º 36, 1995, págs. 43 y ss.; y «El Grupo Mixto y el transfuguismo político. Un comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 44/1995, de 13 de febrero», *ob. cit.*, págs. 239 y ss.

<sup>22</sup> Así, Alberto ARCE JANÁRIZ, «Tránsfugas y Portavoces en el Grupo Mixto...», en *ob. cit.*, págs. 163 y 164.

En este sentido, el artículo 23.6 del Reglamento del Parlamento de Canarias establece que el «el Portavoz del Grupo Parlamentario Mixto no podrá ser miembro de ninguna de las Agrupaciones del mismo». Igualmente, los parlamentarios «no adscritos» en las Cortes de Castilla-La Mancha y en la Diputación General de La Rioja no podrán tampoco ejercer las funciones de Portavoz (*artículos 25.bis y 19.2*, respectivamente).

Entendemos que mientras la limitación temporal de la presentación de una moción de censura no tiene por qué plantear problemas de constitucionalidad, no sucede lo mismo con la exigencia de que los concejales que pretendan suscribirla hayan de pertenecer necesariamente a un determinado grupo político, lo que excluiría a los «no inscritos» o «independientes», y, además, tengan que contar con una «antigüedad» mínima en el mismo, pues si así fuera se estaría privando al titular del cargo del ejercicio de uno de los derechos sustantivos esenciales al mismo, limitación que carece de cualquier fundamento constitucional.

### III. LOS PARTIDOS Y LOS COMPROMISOS POLÍTICOS CONTRA EL TRANSFUGUISMO

Los propios partidos políticos han venido adoptando una serie de medidas dirigidas, en apariencia, a garantizar la lealtad de los representantes elegidos en las candidaturas por ellos avaladas. La eficacia jurídica de las mismas habrá que juzgarla a la luz de la defensa, o no, de la concreta representatividad articulada por la formación política y concretada en el respaldo electoral obtenido por la lista presentada.

Así, cabe hacer mención al «*contrato innominado de disposición anticipada del mandato*», consistente en una declaración del candidato comprometiéndose a renunciar al mandato en cualquier momento a petición del propio partido, y también a la «*renuncia en blanco*», en la que el partido subordina la designación de un candidato en su lista a la previa firma por parte del mismo de una petición de dimisión del cargo parlamentario firmada en blanco<sup>23</sup>.

Estas figuras, al menos en nuestro sistema político, vienen contempladas en los estatutos de los partidos políticos, y son asumidas en la medida en que una persona se afilia a un partido determinado, sin que se produzca después una «negociación» singular o un «contrato» concreto entre el candidato a un cargo público y la formación que lo avala.

Por lo que hace referencia al «*contrato innominado de disposición anticipada del mandato*», en última instancia nos encontraríamos ante un problema relativo a la disponibilidad o no del contenido de un derecho fundamental, en

<sup>23</sup> Sobre el significado de la «renuncia en blanco», así como sobre su origen histórico, más remoto de lo que podría pensarse inicialmente, véanse, en nuestra doctrina, Pedro DE VEGA, «Significado constitucional de la representación política», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 44, 1985, págs. 40 y ss.; con más amplitud trata este autor los problemas derivados de la existencia del artículo 67 en el análisis dedicado a este precepto en los *Comentarios a las Leyes Políticas*, Edersa, Madrid, Tomo VI, págs. 79 y ss.; también sobre esta cuestión, Francisco CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, *El mandato parlamentario*, op. cit., págs. 266 y ss.

este caso el de ejercer un cargo público representativo, y la respuesta debe ser, en la medida en que los derechos fundamentales son por definición intransmisibles e indisponibles por su titular, la nulidad de cualquier compromiso o negocio jurídico que tenga por objeto el contenido del derecho fundamental <sup>24</sup>.

La titularidad del cargo público representativo corresponde a los ciudadanos elegidos para ello por sufragio universal en elecciones libres y periódicas, y no puede el ciudadano que ha resultado designado como representante disponer jurídicamente de su cargo en favor de un partido político o de cualquier otra entidad, por más que ésta hubiera avalado y aun sufragado su candidatura. Admitir otra posibilidad sería tanto como aceptar la efectiva patrimonialización del cargo representativo, cuyo rechazo es lo que justifica precisamente la represión jurídica del transfuguismo político.

Por este motivo, el eventual contrato celebrado entre quien aspira a ocupar un cargo representativo y quienes lo promueven para tal función es un contrato nulo y sin posibilidad de ser esgrimido jurídicamente para desplegar los efectos pactados en el mismo. Cuestión distinta, y a la que nos referiremos a continuación, es que quien está ocupando el cargo representativo pueda dejar de ejercer dicho cargo, lo que conllevará, de acuerdo con lo previsto en nuestra legislación electoral, que su puesto sea ocupado por quien aparecía como siguiente candidato en la lista presentada a las elecciones. Es diferente, y con consecuencias jurídicas totalmente dispares, decidir no continuar ejerciendo el cargo representativo, no ejercer en definitiva por más tiempo un derecho cuyo contenido está limitado temporalmente al transcurso de la legislatura, que transmitir ese derecho a otra persona o dejarlo a disposición de la entidad que respalda una determinada candidatura.

La llamada «rotación parlamentaria» no ha estado presente en nuestra vida parlamentaria, aunque sí en ciertos casos en el ámbito local, y ha tenido cierta relevancia, especialmente durante la década de los ochenta, en el parlamentarismo alemán e italiano.

De acuerdo con este principio, los candidatos electorales de ciertas formaciones políticas autoproclamadas «alternativas» —los Verdes en Alemania y el Partido Radical en Italia— asumían el compromiso de desempeñar sus funciones durante un tiempo máximo de dos años, transcurrido el cual debían abandonar su escaño para que fuese ocupado por el siguiente candidato de la lista electoral <sup>25</sup>.

<sup>24</sup> Sobre la indisponibilidad de los derechos fundamentales, véase Albert BLECKMANN, «Probleme des Grundrechtsverzichts», en *Juristen Zeitung*, Heft 2, 1988, págs. 57 y ss.

<sup>25</sup> Véase sobre esta cuestión, Wolfgang DEHNÉ, «Rotation» und Verfassungsrecht, Peter Lang, Frankfurt

Este compromiso pretendía ser una concreción del principio de la «democracia de base» y significaba, según sus promotores, que el grupo parlamentario debía considerarse compuesto, además de por los diputados efectivamente elegidos, también por los demás integrantes de la lista, asociados a los primeros mediante una comunidad de trabajo <sup>26</sup>.

Esta práctica, hoy en desuso o reconducida a una rotación cuatrienal coincidente con la duración de la legislatura, originó arduas discusiones acerca de la validez de la renuncia al cargo ejercida simultáneamente por varios integrantes del mismo grupo parlamentario, como consecuencia de su adhesión al compromiso programático asumido por su formación política con los electores.

En Italia, las dimisiones fueron sucesivamente rechazadas por la Cámara de Diputados por considerarlas producto de un pacto, contrario a la Constitución, entre candidatos y electores, y porque únicamente podía ser aceptada una renuncia motivada por razones personales <sup>27</sup>.

En la República Federal de Alemania, resultó especialmente significativo el conflicto resuelto mediante sentencia de 5 de junio de 1985 <sup>28</sup> por el Tribunal Constitucional del *Land* de Baja Sajonia, promovido por cinco diputados del Grupo Verde cuya renuncia al cargo representativo fue rechazada por el Parlamento del Estado, órgano competente para decidir esta cuestión. El Tribunal Constitucional revocó la decisión del Parlamento, y consideró válida la renuncia efectuada voluntariamente y con el fin de que se produjera la rotación, puesto que no se causaba una perturbación que afectase de modo relevante al normal funcionamiento de la Cámara. La «rotación» es válida, pero no como manifestación libre e incondicionada de la titularidad individual del mandato, sino sólo en la medida en que respete la capacidad operativa de la institución representativa <sup>29</sup>.

Entendemos que este principio, siempre y cuando sea asumido voluntariamente por el candidato y ejercitado con libertad no contradice, al menos en nuestro or-

---

am Main, 1989, pág. 30, y Georg KÖNIG, *Die Verfassungsbindung der politischen Parteien*, Verlag Duncker & Humblot, Berlin, 1993.

<sup>26</sup> Véase Nicolò ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, *op. cit.*, págs. 172 y ss.

<sup>27</sup> Véase Nicolò ZANON, *ob. cit.*, págs. 175 y 176. Para Aldo BOZZI, estas dimisiones han de ser consideradas nulas por ilicitud de la causa (artículo 1341 del Código Civil italiano), con lo que la Cámara está legitimada para negarles eficacia; *cfr.* su *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Giuffrè, Milano, 1981 (Sexta edición); págs. 117 y 125.

<sup>28</sup> *Cfr.* *Neue Juristischen Wochenschrift*, 1985, págs. 2.319 y ss.

<sup>29</sup> Véase al respecto el estudio de Dian SCHEFOLD, «Sviluppi attuali del sistema parlamentare nella Repubblica Federale di Germania», *Giurisprudenza costituzionale*, n.º 2, 1987, págs. 376 y ss.

denamiento, ningún precepto constitucional, pues no es más que la concreción de «una declaración de voluntad por la cual el titular de un derecho subjetivo hace dejación del mismo y lo abandona, negocio jurídico unilateral, no recepticio, sea cualquiera el motivo que lo impulsara y, por ello, carente de destinatario» (STC 81/1994, f.j. 21; ATC 7/1984, f.j. 61)<sup>30</sup>.

Cuestión distinta, y por tanto rechazable desde la óptica constitucional como hemos visto anteriormente a propósito de la indisponibilidad de los derechos fundamentales, es que sea el grupo o, en su caso, el partido político, quienes pretendan que se produzca la rotación, en contra de la voluntad de quien haya de ser sustituido, intentando hacer valer jurídicamente lo que no es más que un compromiso político.

Fuera de estos casos, la rotación es perfectamente posible como derivación del derecho del representante a renunciar voluntariamente a su cargo, sin que desvirtúe su eficacia el hecho, indudablemente significativo desde un punto de vista político, de que se presenten varias renunciaciones simultáneas, pues desde la perspectiva jurídico-constitucional no son sino un agregado de dimisiones individuales. «La renuncia funciona, pues, con pleno automatismo, si es clara, precisa y terminante, incondicionada... El efecto de tal declaración, la pérdida del cargo, se produce por la sola circunstancia de su exteriorización por escrito y su entrega, únicos requisitos exigidos legalmente. Lo dicho significa lisa y llanamente que, una vez perfeccionada así, la renuncia es irrevocable» (STC 81/1984, f.j. 21).

Por otra parte, si la renuncia es jurídicamente válida por ser expresión de la voluntad del representante, parece coherente con la configuración constitucional y legal de nuestro sistema de provisión de cargos públicos representativos que la vacante, en los supuestos de que se trate del integrante de una candidatura articulada en forma de lista, sea ocupada por el siguiente en esa lista, que ha recibido los votos en virtud de los cuales ha resultado elegido el renunciante. Todo ello es la consecuencia lógica de la atribución de significado jurídico a la adscripción política de los representantes y de la necesidad de posibilitar la expresión de una determinada representatividad política.

En cualquier caso, la virtualidad del control de los partidos respecto del desempeño de los cargos representativos que lleven a cabo sus integrantes se desarrolla con verdadera eficacia a través de la disciplina interna en el seno de la

<sup>30</sup> Véase también sobre la eficacia de la renuncia al cargo representativo la STS de 28 de diciembre de 1994, Ar. 6737; en el ámbito doctrinal, José María MORALES ARROYO, «La renuncia como medio para finalizar el mandato parlamentario», en *Parlamento y Justicia Constitucional. IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, págs. 277 y ss.

organización y la amenaza, más o menos latente, de la exclusión de la vida política para aquel que pretenda desenvolverse al margen de las directrices del partido. Quien se margine del sistema de partidos quedará excluido del sistema político y, por tanto, del ejercicio futuro de las funciones representativas.

En esta misma línea, y con idénticas consecuencias, es en la que hay que incluir los compromisos de índole meramente política contenidos en el «*Acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo en las corporaciones locales*»; en particular, la obligación de «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»; el compromiso de no utilizar «tránsfugas para constituir, mantener o cambiar las mayorías de Gobierno de las instituciones públicas, no apoyar ninguna iniciativa que provenga de los mismos, y desincentivar el transfuguismo político a través de la adopción de medidas disuasorias de carácter económico, reglamentario y protocolario» (punto 2.º del Acuerdo).

También «los partidos políticos que suscriben los Acuerdos se comprometen a, mediante la aplicación de sus propios Estatutos, expulsar de la organización al concejal tránsfuga. Si las normas estatutarias no contemplasen este supuesto, los partidos políticos firmantes se comprometen, asimismo, a modificar dichas normas en un plazo superior de seis meses a partir de la firma de este acuerdo o cuando lleven a cabo un proceso de reforma de sus Estatutos o reglamentos disciplinarios» (punto 5.º).

#### IV. CONCLUSIONES

El transfuguismo político es la expresión de una concepción patrimonial, y no funcional, del cargo representativo, y el fundamento de su rechazo jurídico se encuentra en la necesidad, consustancial a un sistema democrático representativo, de que los representantes elegidos respondan a lo elegido por los ciudadanos. Por este motivo, la admisibilidad de las medidas destinadas a mitigarlo habrá de juzgarse desde la óptica de la lealtad a la expresión de la representatividad, como garantía democrática de la participación de los ciudadanos en los asuntos del Estado y del mantenimiento del pluralismo político. En esta misma línea argumentativa se inserta el significado constitucionalmente adecuado de la correlativa prohibición de mandato imperativo.

Esto explica que el único transfuguismo susceptible de ser calificado como tal desde una perspectiva jurídico-representativa es el que se produce en el seno de los Grupos Parlamentarios o Grupos de Cargos Electos de las corporaciones locales y siempre que medie un abandono por parte del representante

del Grupo que otorga relevancia jurídica a su adscripción electoral. De este modo, las medidas ahora previstas para las corporaciones locales podrían extenderse a las instituciones políticas representativas de ámbito autonómico y estatal.

De acuerdo con este postulado, es admisible la introducción normativa, tanto en el ámbito local como en las esferas autonómica y estatal, de la pérdida del cargo representativo cuando su titular abandone de forma voluntaria la formación política que ha avalado su candidatura.

Tampoco es rechazable la introducción de la figura del «representante no inscrito» o «independiente», pero sin que ello suponga la desposesión total y sin limitaciones de los derechos sustantivos que le corresponden al cargo electo, ni de los derechos adjetivos inherentes a los primeros.

Por esta razón no sería admisible jurídicamente la exigencia de que un representante tenga que contar con una «antigüedad» mínima en un Grupo Parlamentario o político municipal para ejercer alguno de los derechos ínsitos en su función, como el apoyo a la presentación de una moción de censura.

Se pueden adaptar a la normativa local las previsiones contenidas en los Reglamentos de algunos Parlamentos autonómicos, como la imposibilidad de pasar a otro Grupo distinto del Mixto o la de ejercer el cargo de Portavoz de este último Grupo por parte de quien no se ha presentado con identidad política propia ante los electores.

Finalmente, las medidas de índole política tendrán mayor o menor virtualidad según el grado de cumplimiento de las mismas por los actores que ocupan el escenario político, los propios partidos.

Ahora bien, resulta cuando menos sospechosa alguna de las declaraciones contenidas en el *Acuerdo* objeto de comentario, en especial cuando se declara el rechazo del transfuguismo en tanto práctica que debilita «los mecanismos establecidos para reforzar la estabilidad gubernamental», o cuando se alude a la necesidad de «regular el supuesto de titularidad del cargo cuando el representante electo abandone voluntariamente el partido político». Se podría pensar que 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. No cambiaría la concepción dominical del cargo representativo sino su mera titularidad.

En definitiva, debe rechazarse todo intento dirigido a insistir en el traslado de la organización y funcionamiento de los partidos a las instituciones de expresión de la representatividad democrática, fomentando así una total confusión entre las mismas, y entre el ámbito político y el institucional, pues, de otro modo, como diría Niklas LUHMANN, desaparecerá la necesaria diferenciación constitutiva del ordenamiento jurídico respecto al medio social, el carácter instrumental de los partidos y la propia estabilidad del sistema social.

## **II. Crónicas**

