

SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL «DIPUTADO NO ADSCRITO»

GONZALO ARRUEGO

I. INTRODUCCIÓN.—II. EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL «PARLAMENTARIO NO ADSCRITO»: 1. *Tipología*. 2. *Las principales consecuencias de la calificación como «diputado no adscrito»*.—III. EL MARCO CONSTITUCIONAL DEL «DIPUTADO NO ADSCRITO»: 1. *Introducción*. 2. *Representación proporcional y necesaria organización grupal del Parlamento*. 3. *Los grupos parlamentarios como consecuencia de las exigencias técnicas del proceso representativo*. 4. *Status del representante como cauce de participación democrática y grupos parlamentarios*.—IV. CONSIDERACIONES FINALES.

I. INTRODUCCIÓN

La figura del «parlamentario no adscrito», aunque común en otros ordenamientos jurídicos e incluso presente en los inicios del vigente régimen constitucional español en algunas asambleas autonómicas, constituye una excepción en un modelo parlamentario caracterizado, como regla general y entre otras, por la necesaria integración de los representantes parlamentarios en grupos parlamentarios (1); grupos a los que, además, el ordenamiento jurídico impone, si bien con diverso grado de intensidad, que sean expresión coherente de la adscripción

(1) El Reglamento del Parlamento de Cataluña de 24 de julio de 1980 y el Reglamento provisional del Parlamento Foral de Navarra de 30 de marzo de 1982, no previeron en su momento la existencia del grupo mixto, de modo que quienes no alcanzaban los requisitos reglamentarios para constituirse en grupo parlamentario actuaban como «diputados no adscritos». Sin embargo, reformas posteriores (concretamente en 1983 y 1985, respectivamente) introdujeron finalmente la figura del grupo mixto.

política con la que sus integrantes concurrieron a las elecciones y fueron elegidos por los ciudadanos.

Por lo tanto, la progresiva aparición en la normativa española de la figura del representante «no adscrito», actualmente prevista en la mayoría de los reglamentos de los parlamentos de las Comunidades Autónomas y también en el ámbito local, no parece obedecer a una decisión de naturaleza estructural acerca de cuál debe ser el modelo de organización de los órganos representativos. Por el contrario, su introducción poseería un carácter instrumental en tanto que medio para tratar de paliar ciertas situaciones y comportamientos de los representantes políticos que se reputan disfuncionales para el sistema representativo por ser contrarios a su adscripción política originaria (2). Concretamente, y atendida la minoración de su capacidad de participación en los procesos a cuyo través ejerce sus funciones el órgano al que pertenecen, la calificación como «no adscrito» constituiría una suerte de «sanción» sobre aquellos representantes que no se integran y/o dejan de pertenecer al grupo político que se corresponde con aquélla.

Hasta la fecha, el Tribunal Constitucional no se ha pronunciado acerca de la compatibilidad con la Constitución de la figura del «diputado no adscrito», ni sobre la legitimidad de otras medidas que, con la misma finalidad, también limitan el estatuto del representante parlamentario. Sin embargo, sí ha avalado su constitucionalidad en el ámbito local (3); constitucionalidad que, por el contrario, ha negado respecto de algunas de las consecuencias que de ella han pretendido derivarse (4). En consonancia con ello, la indagación del Tribunal Constitucional se ha orientado principalmente hacia la delimitación del haz de facultades que todo representante, en este caso municipal, debe poseer como tal y, por lo tanto, independientemente de su integración o no en un grupo político; una búsqueda, por otra parte, a la que no es ajena su problemática caracterización del *ius in officium* representativo como derecho fundamental de configuración legal.

En este contexto, el presente estudio pretende examinar el marco constitucional de la figura del «parlamentario no adscrito» en el Congreso de los

(2) Aunque no necesariamente, como evidencian, por ejemplo, el Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha o, sobre todo, el Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares.

(3) El origen del representante local «no adscrito» se encuentra en el «Acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo en las corporaciones locales», firmado por la práctica totalidad de las fuerzas políticas el 7 de julio de 1998 (posteriormente fue renovado el 26 de septiembre de 2000 y el 23 de mayo de 2006). A resultas del mismo, la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, *de medidas para la modernización del gobierno local*, modificó el artículo 73.3 LBRL introduciendo la figura de los miembros de las corporaciones locales «no adscritos» a ningún grupo político.

(4) Así, la privación del derecho de voto en las comisiones informativas.

Diputados y en las Asambleas legislativas de las CCAA, si bien algunas de sus conclusiones son extrapolables a otros ámbitos representativos. Así, y a diferencia de la doctrina del Tribunal Constitucional en el ámbito local, el objetivo es mostrar su difícil encaje constitucional *per se* y, por lo tanto, más allá de sus consecuencias en el estatuto del representante parlamentario. No es menos cierto, sin embargo, que algunas reflexiones acerca de cómo afecta dicha condición a las facultades que lo integran son inevitables.

Tras el análisis del régimen jurídico del «diputado no adscrito» en aquellos reglamentos parlamentarios que lo prevén, se examinan las exigencias que el concepto constitucional de representación política proyecta sobre la organización de las cámaras principalmente desde tres puntos de vista: el principio de proporcionalidad, los requerimientos técnicos del proceso representativo y los derechos fundamentales de participación política del artículo 23 CE. Finalmente, estas páginas se cierran con unas consideraciones acerca de algunos de los problemas que la figura plantea ya desde la estricta perspectiva del *ius in officium* parlamentario.

II. EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL «PARLAMENTARIO NO ADSCRITO»

1. Tipología

Desconocida tanto en el Congreso de los Diputados como en el Senado, cuyos reglamentos imponen la necesaria vinculación de todos los miembros de la cámara a un grupo parlamentario, la figura del «diputado no adscrito» ha sido progresivamente introducida en el derecho parlamentario autonómico hasta estar presente en la mayoría de los reglamentos de las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas.

Tal y como se indicó *supra*, y como regla general, su incorporación no es, sin embargo, expresión de un cambio de paradigma respecto de los principios con arreglo a los cuales se organizan las cámaras, cuanto una excepción a la pertenencia de los parlamentarios a un grupo parlamentario. Su finalidad sería, básicamente, limitar las posibilidades de participación en las actividades de la asamblea de aquellos representantes que se encontraran en una situación o que hubieran adoptado una conducta contrarias a su adscripción política originaria. En otras palabras, constituiría una suerte de «sanción» para, así, desincentivar actitudes que son consideradas disfuncionales para el sistema representativo y que, en función de la diversa tipología existente, se plasmarían en la no integración o en la posterior baja del representante del grupo parlamentario corres-

pondiente a la adscripción política con la que concurrió como candidato a las elecciones.

Amén del especial supuesto del Parlamento de las Islas Baleares (5), actualmente la figura está prevista en los reglamentos de los parlamentos andaluz, canario, cántabro, castellano manchego, castellano leonés, catalán, extremeño, riojano, madrileño, navarro y valenciano. Es decir, excluyendo a la asamblea balear en once de los diecisiete Parlamentos autonómicos.

Las diversas previsiones reglamentarias pueden sistematizarse básicamente en dos tipos de «parlamentarios no adscritos»: los «parlamentarios no adscritos originarios» y los «parlamentarios no adscritos sobrevenidos».

La primera denominación describiría a aquellos representantes que desde el inicio de la legislatura permanecen al margen de la disciplina de los grupos parlamentarios y que, por lo tanto, no se integran en ninguno de los existentes dentro de la cámara. Esta situación está prevista en los reglamentos de los parlamentos de Andalucía, Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, Navarra y Valencia. En términos generales, es una figura propia de aquellos ordenamientos que, de un modo más o menos expreso, imponen con especial intensidad una clara vinculación entre la adscripción política con la que los diputados electos concurrieron a las elecciones y los grupos parlamentarios en los que se integran en el seno de la asamblea; es decir, que constriñen la libertad asociativa de los representantes obligando a aquellos que fueron elegidos en las listas de la misma fuerza política a unirse para constituir grupo propio o a integrarse en el grupo parlamentario mixto en el supuesto de que no cumplan los requisitos requeridos para ello (6). Así, los reglamentos que han previsto esta figura suelen describir este supuesto de hecho determinante de la calificación de «no adscrito» como la no integración del diputado en el grupo parlamentario constituido por la unión de quienes concurrieron con él a las elecciones en las listas de la misma fuerza

(5) La cámara balear constituye un caso singular dentro del reconocimiento generalizado del «parlamentario no adscrito» como medida sancionadora de acciones contrarias a la adscripción política del representante, pues en su caso su existencia deriva de la posibilidad de que haya parlamentarios que no se integren o incorporen a ningún grupo de la cámara. Y ello en un marco jurídico caracterizado por su gran flexibilidad en materia de integración, cambio y constitución de grupos parlamentarios. Es cierto que la normativa balear suscita distintos problemas, tales como los relativos a la posibilidad de la existencia de «no adscritos» con posterioridad a la constitución de la cámara o cuál sea el sentido de la previsión del «diputado no adscrito» a la luz de lo dispuesto en el artículo 28.3 del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares. En todo caso, ello ha de contextualizarse en las peculiaridades del sistema parlamentario balear.

(6) Previsiones similares pueden encontrarse en otros Reglamentos parlamentarios que no prevén la figura, como, por ejemplo, los de las Cortes de Aragón y la Asamblea Regional de Murcia.

política (7). Nótese, tal y como se advirtió *supra*, que por lo tanto la posibilidad de que existan «no adscritos» constituye una excepción a la regla general en cuya virtud los diputados han de integrarse en un grupo parlamentario, sea propio o sea el mixto.

El segundo supuesto lo constituye el «diputado no adscrito sobrevenido»; es decir, aquel representante parlamentario inicialmente integrado en un grupo parlamentario, normalmente el resultante de la unión de quienes comparten su adscripción política, y que a lo largo de la legislatura causa baja en el mismo. Además de en los parlamentos inmediatamente referidos, esta figura está también prevista en las asambleas de Canarias, Castilla y León, Cataluña, La Rioja y Madrid (8); una situación, la de la sola previsión del «diputado no adscrito sobrevenido», que puede resultar en cierto sentido paradójica atendida la finalidad mayoritaria de la figura. A su vez, esta segunda posibilidad de calificación como «diputado no adscrito» generalmente puede obedecer a dos motivos: el abandono voluntario por parte del diputado del grupo al que inicialmente pertenecía o su expulsión del mismo (9); circunstancias que, en su caso, la normativa

(7) A excepción de los casos del Reglamento de las Cortes de Valencia y del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha. El primero, porque admite la existencia del «diputado no adscrito» originario incluso para quienes debiendo integrarse en el grupo mixto por no cumplir los requisitos establecidos para la integración en grupo parlamentario propio, decidan, sin embargo, no incorporarse a él (art. 27.1). El segundo, porque pese a imponer que todo diputado debe integrarse en el grupo parlamentario «que se corresponda con la formación política por la que hubiere sido elegido» (art. 24.2), establece que quienes así no lo hagan se integrarán en el grupo parlamentario mixto, previendo la figura del representante «no adscrito originario» sólo en el supuesto de que no sean «tres o más», en cuyo caso adquirirán tal condición (art. 25.4). Nótese que tres es el número mínimo de parlamentarios preciso para la constitución de grupo propio. *Vid.*, también la especialidad del artículo 35.4 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura.

(8) Son los Parlamentos madrileño y riojano quienes dentro de este grupo imponen de forma más intensa, y al modo en que lo hacían la mayoría de los reglamentos parlamentarios que han previsto la figura del «diputado no adscrito originario», la continuidad candidatos electos en las listas de la misma fuerza política concurrente a las elecciones-diputados que integran un grupo parlamentario.

(9) Mientras el reglamento del Parlamento andaluz habla sencillamente de «causar baja» (art. 24.1) y la norma de la cámara valenciana se refiere a dejar de pertenecer al grupo parlamentario «por cualquier causa» (art. 27.2), el resto de reglamentos parlamentarios que prevén la figura distinguen expresamente el abandono y la expulsión del grupo a excepción del Reglamento del Parlamento de La Rioja, cuyo tenor literal, «se separen», parecería cubrir exclusivamente los supuestos de abandono voluntario. Hay que reseñar, además, las excepciones previstas en los artículos 26.3 del Reglamento del Parlamento de Cataluña y 39.1 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, y destacar que algunas normas, como los reglamentos de los Parlamentos canario, extremeño y valenciano, imponen que la expulsión del grupo parlamentario ha de ser acordada por mayoría absoluta de sus miembros. Específicamente en esta materia y en torno a los problemas anudados a la expulsión del grupo parlamentario de inicial pertenencia y los eventuales

parlamentaria establece que deberán ser puestas en conocimiento de los órganos de dirección y gobierno de la cámara (10).

En cuanto a la prolongación en el tiempo de la calificación como «diputado no adscrito», han de distinguirse dos modelos. Por un lado, aquellos reglamentos parlamentarios que imponen que dicha condición se ostenta por lo que restare de legislatura (11). Por otro, aquellas normas que permiten que el diputado que causó inicialmente baja en el grupo pueda regresar al mismo. En este último caso, es preciso deslindar aquellos reglamentos parlamentarios que sencillamente exigen de un modo u otro la conformidad del Portavoz del grupo parlamentario (12), de aquellos que añaden que la decisión de permitir el regreso ha de estar avalada, al menos, por la mayoría absoluta de los miembros del grupo (13).

2. *Las principales consecuencias de la calificación como «diputado no adscrito»*

Tal y como se expuso al principio de estas páginas, la principal consecuencia de la adquisición de la condición de «diputado no adscrito» por cualquiera de las causas reseñadas, es una notable minoración en las posibilidades de participación del parlamentario en los procesos a cuyo través la asamblea ejerce sus funciones. Básicamente, ello se produce como consecuencia de la privación de todos aquellos derechos que están vinculados a la pertenencia a un grupo parlamentario.

mecanismos de garantía al servicio del representante que la soporta, *vid.* NAVARRO MÉNDEZ, J. I., «Patología del transfuguismo político: grandes males, pero ¿buenos remedios?», *RCG*, núm. 49, 2000, especialmente págs. 41 y sigs. y, desde la perspectiva del ámbito municipal, ALONSO MAS, M.ª J., «El discutible régimen jurídico de los concejales no adscritos», *RAP*, núm. 168, 2005, especialmente págs. 105 y sigs.

(10) *Vid.* artículos 23.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias, 26.1.b) del Reglamento del Parlamento de Cantabria, 28.1 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, 23.1 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León, 39.1 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, 43.1 del Reglamento de la Asamblea de Madrid y 31.1.b) del Reglamento del Parlamento de Navarra.

(11) Se trata de los casos de Castilla-La Mancha, Castilla y León y Madrid.

(12) Caso de los reglamentos de las cámaras andaluza, cántabra, catalana, riojana, navarra y valenciana.

(13) En este sentido, los artículos 23.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias y sólo en caso de expulsión, y 39.4 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura. Sin embargo, ello no se reproduce en el Reglamento de las Cortes de Valencia a pesar de que en su caso la expulsión del grupo parlamentario también ha de verificarse por mayoría absoluta.

En otras palabras, la calificación como «no adscrito» significa que, a partir de ese momento y en términos generales, el parlamentario sólo poseerá aquellas facultades que los reglamentos de las cámaras reservan a los parlamentarios individualmente considerados y que, como se sabe, son actualmente muy limitadas por comparación a las posibilidades anudadas a la integración en un grupo (14).

Obviamente además, y para el caso del diputado «no adscrito sobrevenido», la baja en el grupo parlamentario de origen comportará también la pérdida de todos aquellos puestos que el representante ocupara en la cámara «en representación» de aquél (15). Pérdida que, de modo más problemático, algunos reglamentos parlamentarios extienden a los puestos electivos que ostentara (16).

Más no sólo, pues la condición de «no adscrito» también lleva aparejada la pérdida de todos aquellos beneficios económicos vinculados a los grupos parlamentarios (17); consecuencias económicas que algunas normas parlamentarias extienden incluso privando a estos diputados de las percepciones derivadas de la dedicación exclusiva a la actividad parlamentaria, con las consecuencias que ello eventualmente comporta (18). En este contexto, y con uno u otro lenguaje, suelen ser habituales las previsiones que encomiendan a las Mesas de la respectiva cámara la responsabilidad de asignar a los diputados «no adscritos» los

(14) Así, la práctica totalidad de los reglamentos parlamentarios que han previsto la figura, y nuevamente dejando al margen el supuesto especial del Parlamento de las Islas Baleares, proclaman expresamente que el parlamentario «no adscrito» sólo gozará de los derechos que la normativa parlamentaria reconoce a los diputados individualmente considerados.

(15) Expresamente, reglamentos de las cámaras cántabra, castellano-leonesa, madrileña, navarra o valenciana.

(16) Así, los Reglamentos de la Asamblea de Castilla y León, de la Asamblea de Extremadura, de la Asamblea de Madrid o de las Cortes de Valencia. Nótese, sin embargo, que en términos estrictamente jurídicos existe una gran diferencia entre aquellas posiciones que son ocupadas por designación y en representación del grupo al que se pertenece en los diversos órganos de la cámara, y que, por lo tanto, pueden ser directamente referidas a la condición de miembro de aquél, y aquellos puestos para los que el diputado ha resultado designado tras un proceso electivo intra-parlamentario no ya en tanto que miembro de un grupo, sino en tanto que diputado. En el caso del Reglamento del Parlamento de La Rioja, su artículo 24.3 dispone que se realizará una nueva votación para la «ratificación o destitución» del diputado «no adscrito» en el correspondiente «puesto electivo en los órganos de la cámara».

(17) Prevén expresamente esta consecuencia los Reglamentos del Parlamento de Canarias, del Parlamento de Cantabria, de las Cortes de Castilla y León, de la Asamblea de Extremadura, del Parlamento de La Rioja, del Parlamento de Navarra y de las Cortes de Valencia.

(18) Por ejemplo, artículo 39.5 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura; *vid.*, por otra parte, el artículo 26.1 del Reglamento del Parlamento de La Rioja.

medios que se estimen precisos para el correcto desarrollo de su labor representativa (19).

Por otra parte, el generalmente reconocido derecho de los parlamentarios a formar parte «al menos» de una comisión de la cámara, es reducido por algunas normas a su mínimo contenido; es decir, limitan la presencia de los «no adscritos» a sólo una de ellas, correspondiendo su determinación a los órganos de gobierno de la asamblea (20).

Finalmente, hay que destacar las funciones que la mayoría de reglamentos atribuyen a la Mesa de la cámara, oída la Junta de Portavoces, con relación a los derechos de los parlamentarios no adscritos. En este sentido, la pluralidad de previsiones reglamentarias puede ser reconducida, básicamente, a tres modelos no excluyentes. En primer lugar, la atribución de la potestad para resolver todas aquellas cuestiones que pueda suscitar el desempeño por parte de los «no adscritos» de su función representativa (21). En segundo lugar, su competencia para fijar el procedimiento de intervención de aquéllos en los plenos y en las comisiones (22). Y, en tercer lugar, y de modo aún más problemático, su capacidad para «concretar» el ejercicio de los derechos que poseen los «no adscritos» (23).

(19) Así, artículos 23.5 del Reglamento del Parlamento de Canarias, 26.6 del Reglamento del Parlamento de Cantabria, 23.3.b) del Reglamento de las Cortes de Castilla y León, 39.5 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura o 31.6 del Reglamento del Parlamento de Navarra. Frente a las fórmulas imperativas habitualmente utilizadas («asignará», «garantizará»), llama la atención el tenor potestativo del artículo 29 del Reglamento de las Cortes de Valencia («podrá asignar»).

(20) Por ejemplo, artículos 26.5 del Reglamento del Parlamento de Cantabria, 23.4 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León o 26.2 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, que encomiendan la función de decidir a qué comisión asignar al diputado a la Mesa de la cámara. En el caso del artículo 31.5 del Reglamento del Parlamento de Navarra, dicha asignación la realiza la Mesa previo acuerdo de la Junta de Portavoces. Por su parte, el artículo 23.4 del Reglamento del Parlamento de Canarias introduce el criterio de la preferencia expresada por el diputado, que la Mesa de la cámara procurará respetar «en la medida de lo posible».

(21) Artículos 24.6 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, 26.4 del Reglamento del Parlamento de Cantabria, 39.6 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, 42.4 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, 31.4 del Reglamento del Parlamento de Navarra o 27.7 del Reglamento de las Cortes de Valencia.

(22) Artículos 24.6 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, 39.6 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, 26.1 párrafo tercero del Reglamento del Parlamento de La Rioja (correspondiendo en este caso la facultad a la Mesa y a la Junta de Portavoces conjuntamente), 42.4 del Reglamento de la Asamblea de Madrid o 27.7 del Reglamento de las Cortes de Valencia.

(23) Artículos 23.4 del Reglamento del Parlamento de Canarias y 23.4 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León.

III. EL MARCO CONSTITUCIONAL DEL «DIPUTADO NO ADSCRITO»

1. *Introducción*

La constitucionalidad de la figura del «parlamentario no adscrito» está principalmente determinada por un conjunto de factores reconducibles al concepto constitucional de representación política. Por lo tanto, el juicio acerca de su legitimidad trasciende el limitado análisis consistente en examinar las consecuencias derivadas de la adquisición de dicho *status* en el desarrollo de la función representativa a causa de la minoración de facultades que comporta; un enfoque que, aunque insoslayable, no deja de ser parcial.

Así, la clave probablemente radique en que la combinación de diversos elementos integrantes del complejo concepto de representación política incorporado por la CE de 1978, incluidos los derechos fundamentales de participación a él anudados, arrojan la imagen de un órgano representativo parlamentario cuyos integrantes han de estar, necesariamente, organizados en grupos que, además, deben guardar coherencia con la adscripción política con la que concurren a las elecciones y fueron elegidos por los ciudadanos. Una imagen, la de un Parlamento «de grupos», expresamente sugerida por la Constitución en su artículo 78.1 al referirse a la Diputación Permanente de las cámaras (24).

(24) Al margen de otras consideraciones, no puede desdénarse la trascendencia de la constitucionalización de los grupos parlamentarios en el precepto dedicado al órgano que garantiza la continuidad institucional del Parlamento. Inequívocamente, la imagen que sugiere es la de una asamblea que está organizada en grupos, todos ellos necesariamente presentes en el órgano que «suple» limitadamente a la cámara asumiendo algunas de sus funciones. La mayoría de los EEAA, a excepción de los de Canarias, Valencia, Extremadura, Galicia, La Rioja, Navarra y País Vasco, contienen disposiciones similares y la generalidad de ellos ha incorporado en sus textos a los grupos parlamentarios; por ejemplo, para referirse a su participación proporcional en la Diputación Permanente y en las comisiones de la cámara, para legitimarlos como sujetos activos de distintos procedimientos parlamentarios o, incluso, para establecer expresamente que los diputados de la asamblea se constituirán en grupos. Éste es el caso de los EEAA de Aragón, Asturias, Castilla y León, Madrid o Murcia; la misma conclusión ha de alcanzarse con respecto al estatuto castellano-leonés, cuyo artículo 12.1 atribuye la iniciativa legislativa a los diputados «a través de sus grupos parlamentarios». Repárese en que los Reglamentos de las Cortes de Castilla-La Mancha, de las Cortes de Castilla y León y de la Asamblea de Madrid han introducido, a pesar de dichas previsiones estatutarias, la figura del «parlamentario no adscrito». Por otra parte, hay que destacar que los EEAA de La Rioja y el País Vasco no incluyen mención alguna a los grupos parlamentarios.

2. *Representación proporcional y necesaria organización grupal del Parlamento*

El concepto constitucional de representación política democrática incorpora la dimensión de la representación como reflejo; es decir, la exigencia de que con mayor o menor intensidad en función de otros principios concurrentes, la integración del órgano colegiado representativo se realice a través de un sistema electoral acorde que refleje el pluralismo democrático asegurando una adecuada correspondencia entre composición del representante y voluntad manifestada por el cuerpo electoral. Esta exigencia está especialmente intensificada por el mandato constitucional de que la elección al Congreso de los Diputados y a las Asambleas legislativas de las CCAA se verifique a través de un sistema electoral proporcional (25).

Como se sabe, el Tribunal Constitucional ha definido la proporcionalidad como un criterio flexible o de tendencia, no reductible a estrictos términos matemáticos, a cuyo través se trata de garantizar cierta adecuación entre el número de votos recibidos por una concreta fuerza política y el número de puestos cubiertos por candidatos que ella ha presentado o entre este último y el de puestos asignados en las diversas articulaciones orgánicas y colegiadas de un órgano representativo (26). La proporcionalidad sería además progresivamente más di-

(25) Como se sabe, con relación a las asambleas legislativas de las CCAA el mandato contenido en el artículo 152.1 CE se refiere, literalmente y en principio, sólo a aquellas que elaboraron su Estatuto de Autonomía por la vía prevista en el artículo 151 CE. Sin embargo, y en un razonamiento no exento de polémica, el Tribunal Constitucional no ha mostrado reparos en extender dicha exigencia también a las Comunidades Autónomas del artículo 143 CE, pues, en su caso, la falta de previsión constitucional se explicaría por el hecho de que no habían de contar necesariamente con tales asambleas (STC 225/1998/6). En contra de esta opinión véase el voto particular formulado por el magistrado Cruz Villalón. Más allá de la polémica acerca de si el mandato contenido en el artículo 152.1 CE trasciende lo que su literalidad aparentemente impone, lo cierto es que, con uno u otro lenguaje, la exigencia de un sistema electoral de carácter proporcional está incorporada en la totalidad de los EEAA, si bien con alguna peculiaridad en el caso del Estatuto de Autonomía del País Vasco. De otro lado, aunque en un primer momento pareció factible deducir una exigencia constitucional general de proporcionalidad en la composición y organización interna del órgano representativo, derivada principalmente de la relevancia jurídica de la adscripción política de los representantes e incorporada al significado de los derechos de participación del artículo 23 CE (STC 32/1985/2), esa posibilidad fue posteriormente descartada, pues la naturaleza proporcional de un concreto sistema electoral no dimanaría de aquel precepto, sino que sería resultado de otras disposiciones constitucionales o estatutarias (STC 75/1985/5).

(26) Tal y como ha afirmado el TC, la composición proporcional de las articulaciones internas de todo órgano representativo es una exigencia constitucional (SSTC 32/1985, ámbito municipal, y 93/1998, ámbito parlamentario, entre otras); se trataría de un requerimiento predicable de todo órgano representativo que proceda en su composición de otro órgano representativo (inde-

fácil de alcanzar cuanto menor fuera el número de integrantes del órgano con relación al de fuerzas concurrentes (27) y su función intraórgano poseería una doble faceta: garantía de los derechos de las minorías (28) y garantía del correcto equilibrio de fuerzas dimanante de la voluntad de los electores evitando la sobrerrepresentación de aquéllas (29).

Tal y como ha puesto de manifiesto el Tribunal Constitucional, el concepto de proporcionalidad apela al volumen de cada fuerza política o grupo (30). Es decir, no puede ser comprendido en términos individuales sino estrictamente grupales, lógica que se proyecta sobre la organización y funcionamiento del órgano representativo.

Como se sabe, la expresión del pluralismo social de forma coherente y sin bloquear el proceso decisorio, sólo puede articularse a través de la organización de la ciudadanía en torno a un número finito de opciones políticas democráticamente definidas (31). Por ello, aunque la elección recae sobre personas cuya cualidad personal no puede ser desconocida (32), no lo es menos que en un sistema electoral proporcional, y especialmente de listas cerradas y bloqueadas, el voto de los ciudadanos no está determinado «sólo por la calidad de [aquéllas] sino por la perspectiva política e ideológica que representan» (33) y que, en puridad, no cabe referir a los elegidos un número de votos; en estrictos términos jurídicos, el voto lo es a la lista (34).

pendientemente de que aquél sea elegido por un sistema electoral proporcional o no) y, asimismo, de órganos reducidos habilitados *ex lege* para manifestar la voluntad de un órgano cuyo plenario fuera representativo, paradigmáticamente las comisiones parlamentarias, DíEZ-PICAZO, L. M.^a, «Los “criterios de representación proporcional” del artículo 68.3 de la Constitución: su alcance y proyección a efectos distintos de la elección para el Congreso de los Diputados», MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. (coord.), *Estudios sobre la Constitución española: Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Madrid, Civitas, 1991, págs. 2068 y 2069.

(27) STC 40/1981/2.

(28) STC 32/1985, entre otras.

(29) SSTC 214/1990, 169/2009 o 20/2011, entre otras.

(30) STC 76/1989/4, añadiendo que no puede interpretarse como contraposición entre mayoría y resto.

(31) Una función que básicamente corresponde a los partidos políticos tal y como expresamente establece el artículo 6 de la Constitución y reiteradamente ha reconocido el Tribunal Constitucional; ello explica por qué en ocasiones se proyectan sobre aquéllos exigencias referidas al grado de cumplimiento de aquella función aglutinadora o agregadora que los define (así, por ejemplo, SSTC 75/1985, 64/2002 o 163/2011). Exigencias, por otra parte, algunas de las cuales dimanarían directamente «de la configuración constitucional» del sistema electoral, STC 64/2002/5.

(32) STC 167/1991/4.

(33) STC 9/2012/4.

(34) STC 75/1985/4 y 5; respecto de los candidatos, a lo sumo cabría hablar de «cocientes» como resultados de carácter estrictamente convencional (STC 75/1985/4).

Además, la funcionalización del principio representativo respecto del democrático, supera la vertiente reproductiva o de mero reflejo del pluralismo social en la elección de los individuos que integran el órgano representativo, para plasmarse en su organización, en su funcionamiento e, incluso, en la decisión que alumbraba. Es decir, la comprensión grupal inherente al principio de proporcionalidad trasciende el momento estrictamente electoral, pues nótese que la proporcionalidad como uno de los elementos centrales del sistema de integración del órgano representativo, pierde su significado si tras la elección no se traslada materialmente a la composición y funcionamiento de aquél; en otras palabras, carece de sentido asignar en función del número de votos obtenido un determinado número de puestos a candidatos presentados por una concreta fuerza política si, posteriormente y una vez integrados en el órgano representativo, dichos representantes tienen una consideración estrictamente individual de su función representativa.

En este caso, ello se consigue mediante la organización, ahora de los representantes individuales, en grupos correlativos a la afiliación política mostrada por los electores al elegirlos y, por lo tanto, con la que concurrieron a las elecciones; en otras palabras y en el ámbito parlamentario, en grupos parlamentarios. Ello significa el establecimiento de una cierta conexión material de sentido entre opción política expresada por el ciudadano y desarrollo de la función inherente al cargo público representativo. Un vínculo, como se describirá con más detalle *infra*, parcialmente articulado a través de otorgar relevancia jurídica a la adscripción política del representante y de funcionalizar el mandato representativo respecto de los derechos de participación cuya titularidad ostentan los ciudadanos. Por todo ello, por ejemplo, la disociación jurídica existente entre las fuerzas políticas y los grupos parlamentarios es sólo «relativa» (35), pues los grupos son la «proyección en las Asambleas de las distintas agrupaciones que se han enfrentado en los procesos electorales» y desempeñan «un papel de gran importancia, aglutinando y dando forma a las diferentes corrientes políticas presentes en las cámaras»; es decir, expresando cuál es su postura *qua* grupo en los diversos procesos parlamentarios (36). Sobre todo ello habrá de volverse más adelante.

(35) STC 36/1990/1.

(36) STC 361/2006/5; por ello, también, es legítimo imponer ciertas exigencias al ejercicio individual de la función representativa en aras de la coordinación en el seno del grupo parlamentario (STC 57/2011/4).

3. *Los grupos parlamentarios como consecuencia de las exigencias técnicas del proceso representativo*

La formalización del sujeto colectivo que describe el concepto de representación política responde a un denso entramado de principios y valores de los que es simultáneamente producto y cauce de efectiva realización. Principalmente, el concepto constitucional de representación se ajusta a las exigencias del principio democrático, pero no sólo, pues también ha de acomodarse a otros que el TC ocasionalmente ha enfrentado con aquél (37). Esta dimensión principal de la representación política convive con otra estrictamente técnica que, obviamente, también está presente en el órgano representativo y en su proceso de integración. El Tribunal ha tendido a mixtificar ambas dimensiones a través de la identificación de un principio constitucional de racionalización de la forma parlamentaria (38).

Todo órgano representativo es un órgano decisorio y, como tal, ha de responder a ciertas reglas de organización y funcionamiento (39). Aunque el parlamento es efectivamente expresión del pluralismo social y cauce de ejercicio de los derechos fundamentales de participación (arts. 1.1, 23 y 66.1 CE), también

(37) Por ejemplo, la racionalización de la forma parlamentaria de gobierno (SSTC 16/1984 y 15/2000), la garantía institucional de la foralidad (STC 27/2000), la insularidad, la garantía de que se hallen representadas las diversas partes de un territorio, la representación de las minorías o, incluso, las especialidades históricas, demográficas y territoriales (SSTC 45/1992 y 225/1998).

(38) Así, ha afirmado, por ejemplo, la doble faceta del proceso electoral como cauce de ejercicio de derechos fundamentales consagrados en el artículo 23 CE y como mecanismo para integrar «centros de decisión política eficaces y aptos para imprimir una orientación general a la acción» del Estado (STC 75/1985/5) o ha avalado la legitimidad constitucional de algunos límites a la proporcionalidad para garantizar la funcionalidad y capacidad de trabajo de las cámaras evitando los problemas que se derivarían de una eventual excesiva fragmentación parlamentaria (STC 193/1989/4). Nótese, que las referencias a los peligros derivados de la «fragmentación de la representación», sólo son inteligibles en un órgano representativo organizado en grupos. Por el contrario, «[...] nuestra CE no se inspira en un *principio racionalizador* que ponga en pie de igualdad “democracia” y “efectividad del sistema”, “principio democrático” y “principio racionalizador”», BASTIDA FREIJEDO, F., «Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos», *REDC*, núm. 21, 1985, pág. 223, cursivas en el original; asimismo, el parlamento es, ante todo, «un órgano de representación y muchas de sus actuaciones no tienen por qué concluir en la formación de una decisión del órgano, tan sólo en la expresión pública del pluralismo de la cámara sobre un determinado asunto», BASTIDA FREIJEDO, F., «La soberanía borrosa: la democracia», *Fundamentos*, núm. 1, 1998 pág. 442.

(39) Por ello, por ejemplo, el Tribunal ha apelado expresamente a «la funcionalidad de los cometidos atribuidos al órgano cuyos miembros han de ser elegidos» como criterio corrector de la proporcionalidad, STC 225/1998/4.

es un órgano de un Estado complejo (art. 1.1 CE) y al que constitucionalmente corresponden las más relevantes funciones (art. 66.1 CE); por lo tanto, ha de estar dotado de la organización y estructura precisas para cumplir con sus cometidos. Por ejemplo, uno de los principios que posibilitan dicho logro es el de la división especializada del trabajo.

En este contexto, el parlamentarismo moderno asiste al progresivo desplazamiento del Parlamento-Pleno en favor de otras articulaciones orgánicas (40) y a otros fenómenos ligados a la búsqueda de eficiencia. Así, la organización grupal de los parlamentarios ya no es sólo derivación principal sino inexcusable exigencia técnica, pues la actividad parlamentaria no puede desarrollarse sino en grupo y con la ayuda facilitada por su infraestructura intra y extraparlamentaria (41). Desde esta perspectiva se comprende también el carácter que el juez de la Constitución atribuye a los grupos parlamentarios como «entes imprescindibles y principales» en la organización y funcionamiento de las cámaras y en el desempeño de la función parlamentaria (42).

En suma, y a la luz de la doble dimensión del concepto constitucional de representación política, los parlamentarios necesariamente han de unirse coherentemente con su adscripción política o, en su caso, integrarse en el grupo mixto; grupo que se erige como mecanismo para garantizar su participación, siquiera sea mediata, en el ejercicio por la cámara de sus funciones y ser, tal y como se mostrará a continuación, cauce efectivo de la participación ciudadana.

(40) Hecho plasmado en sede constitucional cuando se afirma que las «Cámaras funcionarán en Pleno y por Comisiones» (art. 75.1 CE) y, con redacción diversa, totalidad de los EEAA.

(41) Por ejemplo, el argumento de que para garantizar la funcionalidad de la cámara es legítimo introducir límites al pluralismo tendentes a evitar su excesiva fragmentación y, por lo tanto, exigir que para acceder al Parlamento las fuerzas políticas cumplan en cierto grado con su labor o tarea de agregativa, sólo es comprensible en un contexto en el que aquellas que han accedido al Parlamento se proyectan a su vez en la organización de la cámara en grupos homogéneos; así, JIMÉNEZ CAMPO, J., «Los partidos políticos en la jurisprudencia constitucional», en GONZÁLEZ ENCINAR, J. J. (coord.), *Derecho de partidos*, Madrid, Espasa, 1992, pág. 221, con relación a la denominada «barrera legal». De otro lado, estos requerimientos técnicos se proyectarían también en el seno del grupo condicionando el desarrollo individual de la función representativa (STC 57/2011/4, antecitada).

(42) SSTC 64/2002/3, 361/2006/5, 141/2007/4 o 57/2011/4.

4. Status del representante como cauce de participación democrática y grupos parlamentarios

El derecho fundamental a la participación política representativa consagrado en el artículo 23.1 CE se desenvuelve en el seno del concepto constitucional de representación política; es decir, se inserta en él sin quebrarlo ni confundirse y, básicamente, es el eje principal de su procesualización democrática. Por otra parte, se trata de un derecho fundamental que describe dos tipos de relaciones distintas: la relación de derecho fundamental que primariamente media entre ciudadano titular y poder público y la relación entre ciudadano titular y «representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal» a la que se refiere la literalidad del precepto constitucional.

El contenido del derecho se construye sobre la segunda y se sustenta sobre una relación de compleja naturaleza entre el ciudadano y el cargo público representativo que, básicamente, posee las siguientes características. En primer lugar, se trata de un vínculo que sólo puede ser comprendido y construido partiendo de la proclamación del principio democrático y que, precisamente por ello, sólo puede nacer de la elección libre, periódica y democrática de naturaleza directa e indirecta. En segundo lugar, es un nexo que une a «los ciudadanos representados y la situación jurídica del representante» (43) y que está profundamente mediado, si bien no en sus elementos esenciales, por el reconocimiento de la relevancia jurídica de la adscripción política del segundo; una relevancia que trasciende el momento electoral y que no puede ser ignorada ni por el ordenamiento jurídico ni por el órgano representativo (44). Finalmente, la naturaleza de ese vínculo ha de comprenderse en términos funcionales o instrumentales con relación al derecho de participación de los ciudadanos, quienes participan en los asuntos públicos a través del desempeño de la función representativa por el representante (45).

(43) STC 81/1994/2.

(44) SSTC 32/1985/2 y 185/1993/5, entre otras.

(45) «El precepto transcrito [art. 23.1 CE] consagra “el derecho de los ciudadanos” a participar en los asuntos públicos por medio de “representantes” libremente “elegidos” en “elecciones periódicas”, lo que evidencia, a nuestro juicio, que los representantes dan efectividad al derecho de los ciudadanos a participar», STC 5/1983/4; «[...] los recurrentes son todos ellos como titulares de cargos electivos, representantes del Cuerpo Electoral Municipal, pero también, aunque en otro sentido, representantes de sus electores, quienes a su través ejercen el derecho de participación en los asuntos públicos que, como derecho fundamental, garantiza el artículo 23.1 CE», STC 32/1985/3; así, y a través de la puesta en práctica de sus atribuciones o facultades, «*ius in officium*», se «pre-

Aunque la garantía jurídica de la libertad del representante determina que se trate de una relación de carácter estrictamente político y, por lo tanto, sujeta a los mecanismos de control inherentes a ese tipo de procesos, es una libertad funcionalizada respecto de los derechos de participación que actualiza; es decir, una libertad potencialmente orientada a la efectiva realización del *mandato representativo* y, por ello, modulada por la mencionada relevancia jurídica de la adscripción política del representante.

Efectivamente, a partir básicamente de los artículos 1.1 y 6 CE, el Tribunal Constitucional ha afirmado que la adscripción política de los representantes, es decir, su pertenencia a uno u otro grupo político, no es un mero dato ideológico o sociológico sino un factor jurídicamente relevante; un factor que ordenamiento y operadores jurídicos deben tener en cuenta, pues «no puede ser ignorada, ni por las normas infraconstitucionales que regulen la estructura interna del órgano en el que tales representantes se integran, ni por el órgano mismo, en las decisiones que adopte en ejercicio de la facultad de organización que es consecuencia de su autonomía» (46). Una relevancia, en fin, íntimamente vinculada con el núcleo del derecho fundamental a la participación política representativa y, por lo tanto, con la eventual consecución del compromiso político adquirido con los ciudadanos (47).

La relación de derecho fundamental en sentido estricto quedaría, por lo tanto, articulada primariamente entre poder público y ciudadano titular. En este sentido, y al objeto de estas páginas, hay que destacar que, siempre dentro de la Constitución, pesan sobre ordenamiento y operadores jurídicos dos deberes principales. En primer lugar, configurar el *status* del representante de modo adecuado para que pueda ser cauce efectivo del derecho de participación de los ciudadanos. En segundo lugar, permitirle el legítimo ejercicio de su labor representativa. En este sentido, ha de posibilitarse el desarrollo del compromiso político eventualmente adquirido con los ciudadanos, pues, aunque es cierto que tal compromiso es, salvo matices, de naturaleza netamente política y, por lo tanto, no susceptible de intervención coercitiva por el ordenamiento, los esfuerzos del representante legítima y constitucionalmente orientados a su realización no pueden ser desconocidos por el poder público, quien está jurídicamente obligado dentro de la Constitución a su respeto (48). Se trataría, en suma, de

serva y mantiene la relación representativa [...] es decir, entre los ciudadanos representados y la situación jurídica del representante», STC 30/1997/4.

(46) STC 32/1985/2, antecitada.

(47) STC 119/1990/4.

(48) SSTC 119/1990/4, antecitada, y 27/2000/4.

posibilitar un resultado que, aunque ajeno al ordenamiento jurídico, resulta inalcanzable sin su concurso.

En este contexto se comprende la doctrina constitucional que integra la constitución de grupo parlamentario en el *status* constitucionalmente relevante de los cargos públicos representativos de naturaleza parlamentaria (49). Una consecuencia que, de nuevo, obedecería a dos tipos de razones conexas pese a su diversa naturaleza.

En primer lugar, la necesaria integración de los diputados en grupos parlamentarios poseería una dimensión estrictamente técnica o instrumental con relación al desempeño de la función representativa. Tal y como se ha mostrado *supra*, en un parlamento de organización necesariamente grupal y sometido a estrictos requerimientos técnicos que conducen, entre otras, a la existencia de distintas articulaciones orgánicas de funcionamiento y además de composición obligatoriamente proporcional, el diputado sólo puede ser instrumento eficaz de la participación política de los ciudadanos mediante su incorporación a un grupo parlamentario; sólo de ese modo puede tomar parte directa y mediatamente en los procesos a cuyo través el órgano representativo ejerce sus funciones. Ésta es, amén de otras razones vinculadas a la propia funcionalidad de la cámara y a evitar los problemas derivados de una eventual sobrerrepresentación, la razón de ser principal del denominado grupo mixto (50). Ello estaría presente cuando el Tribunal Constitucional justifica el carácter *iusfundamental* de la facultad de constituir grupo parlamentario apelando a la imprescindibilidad de los grupos en la organización y funcionamiento de las cámaras y a «los beneficios que conlleva la adquisición de tal *status*» (51).

(49) SSTC 64/2002/3, 141/2007/4 o 251/2007/5. Aunque es cierto que la doctrina del TC está condicionada por la denominada «configuración legal» del *ius in officium*, no lo es menos que la trasciende, y en cierto sentido contradice, al apelar a la necesidad de establecer un punto de conexión constitucional con el concepto de representación política para considerar que una facultad posee relevancia constitucional y, por lo tanto, forma parte del contenido de los derechos del artículo 23 CE.

(50) Obviamente, ello traslada el problema a su reglamentación como grupo de la cámara (por ejemplo, arts. 75 RCD o STC 214/1990 avalando la legitimidad de su no presencia en todas las comisiones parlamentarias) y a su régimen interno; cuestión, esta última, a la que tampoco son ajenos los restantes grupos parlamentarios.

(51) STC 64/2002/3, antecitada. Es preciso reseñar, sin embargo, que la argumentación del Tribunal parece más atenta a la realidad del actual funcionamiento de los sistemas representativos que a las exigencias dimanantes del concepto constitucional de representación política; peligros de esta forma de argumentación sobre los que alerta el voto particular formulado a la STC 361/2006 por el magistrado Vicente Conde Martín de Hijas. Recuérdese, asimismo, que la pertenencia a un grupo no sólo ensancha las posibilidades de actuación del parlamentario, sino que, asimismo, justifica su sometimiento a ciertas condiciones (STC 57/2011/4).

La segunda razón trasciende la instrumentalidad respecto al desempeño de la función representativa y nuevamente apela a la conexión material entre voluntad expresada por los ciudadanos en las elecciones y organización y funcionamiento del órgano representativo a través de la relevancia jurídica de la adscripción política de los representantes. En suma, apela al concepto constitucional de representación política y al derecho fundamental a la participación política representativa en un contexto democrático y explica no ya la necesaria integración de los representantes en grupos parlamentarios, sino por qué sólo pueden hacerlo en el correspondiente a su adscripción política o, en su defecto, en el grupo mixto.

Repárese en que desde el principio el Tribunal vinculó aquella relevancia con la estructura y organización del órgano representativo. Por ello, y más allá de que el *status* de todo representante es instrumento de participación ciudadana, el Tribunal también ha apelado a la especial conexión existente entre un representante y sus electores (52) o ha recordado que, una vez celebradas las elecciones, el protagonismo en el funcionamiento del sistema representativo se traslada de las fuerzas políticas que a ellas concurrieron a los grupos políticos constituidos en el seno del órgano (53). Recuérdense, asimismo, las consideraciones realizadas *supra* en torno a la disociación sólo «relativa» entre las fuerzas políticas y los grupos o su caracterización como «proyección en las Asambleas de las distintas agrupaciones que se han enfrentado en los procesos electorales» y que desempeñan «un papel de gran importancia, aglutinando y dando forma a las diferentes corrientes políticas presentes en las cámaras». La existencia de los grupos se vincularía a la exigencia de posibilitar la defensa colectiva de opciones políticas materialmente conectadas con las preferencias manifestadas por el electorado; es decir, nuevamente, a la realización del *mandato representativo* a la luz del principio democrático y los derechos fundamentales del artículo 23 CE (54).

(52) SSTC 32/1985 y 119/1990; «Conviene advertir, frente a confusiones no infrecuentes, que esta doctrina jurisprudencial “no niega”, por así decir, ninguno de los rasgos del parlamentarismo democrático, sino sólo, como después indicaré, una particular interpretación teórica de los mismos. La afirmación de que el representante lo es, en el ámbito de que se trate, del conjunto de los ciudadanos no resulta incompatible, en modo alguno, con el reconocimiento (que el propio Tribunal ha hecho en otros casos) de que esa representación *de todos* se realiza *desde posiciones diversas* por cada representante o grupo constituido en la asamblea», JIMÉNEZ CAMPO, J., *op. cit.*, págs. 229-230, cursivas en el original.

(53) STC 185/1993/5.

(54) Así, se ha de tener presente que quienes han sido elegidos para el desempeño de funciones representativas, «han de cumplirlas precisamente porque han solicitado y obtenido el voto de los electores para orientar su actuación pública dentro del marco constitucional en un sentido

Por otra parte, la restricción a una hipotética libertad asociativa del parlamentario para integrarse en el grupo de su preferencia, o incluso si fuera posible para ejercer su mandato como «no adscrito», reducida ahora a la dicotomía grupo parlamentario correspondiente con su adscripción política-grupo mixto, se explicaría en virtud de la naturaleza funcional o instrumental de su *status* con relación al derecho fundamental a la participación política representativa (55). En este sentido, no puede olvidarse que, aunque posteriormente desdibujada como consecuencia del progresivo afianzamiento del derecho fundamental del representante *per se* al ejercicio del cargo *ex* artículo 23.2 CE, el origen de la doctrina del Tribunal Constitucional radica en la garantía del derecho fundamental de los ciudadanos a participar a través de representantes (56). Es desde esta óptica, la del representante como instru-

determinado». La fidelidad a este compromiso político, «que ninguna relación guarda con la obligación derivada de un supuesto mandato imperativo», ni excluye el deber de sujeción a la Constitución, no «puede ser desconocida ni obstaculizada», STC 119/1990/4 y 7, ya citada; o también, que para un partido político no es irrelevante, en términos de realización del compromiso asumido con los electores, que quienes ostentan los cargos representativos pertenezcan al mismo: «[...] un partido no es una asociación que simplemente persigue un fin político o tiene intereses de ese carácter. Es una asociación que aspira a traducir una posición política en contenido de normas de Derecho, y esto por esencia; es decir, teniendo esa aspiración como razón de ser, a cuyo servicio se constituye en instrumento mediante la agregación de voluntades e intereses particulares alrededor de un programa político (FJ 9). Pues bien, es indudable que la efectividad del cumplimiento del programa político del partido puede estar directamente afectada por la circunstancia de que quienes desempeñen los cargos públicos representativos pertenezcan o no al correspondiente partido político», STC 298/2006/5.

Por todo ello, el ATC 18/2002/3 afirma expresamente que lo que caracteriza a un «grupo parlamentario con entidad distinta y singular» es la posibilidad de hacer «valer los intereses de los concretos votantes de la formación política por la que salieron elegidos»; en el contexto de la STC 141/2007 ello es especialmente importante, porque significa que desde este punto de vista es irrelevante tanto que los dos diputados demandantes de amparo y anteriormente integrantes del grupo parlamentario propio de su fuerza política, fueran los únicos miembros del grupo parlamentario mixto, inexistente hasta ese momento, como que se permitiera a dicho grupo asumir la tramitación de las iniciativas parlamentarias del grupo disuelto que estuvieran pendientes de sustanciación.

(55) En sentido contrario, LINDE PANIAGUA, E., «El Grupo parlamentario de Acción Democrática», *Revista de Derecho Político*, núm. 14, 1982, pág. 135, en cuya opinión, a la luz del artículo 67.2 CE no existe obligación de los parlamentarios de integrarse en un grupo parlamentario. Es cierto que, tal y como se sugiere en el texto, lo que sí que parece razonable que debe garantizarse en todo caso es la libertad del parlamentario para decidir no formar parte del grupo correspondiente a su adscripción política originaria, en cuyo caso se integraría en el grupo parlamentario mixto; en un sentido similar, ORTEGA SANTIAGO, C., *El mandato representativo de los diputados y senadores*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2005, págs. 236-237.

(56) «En su formulación originaria, algo desdibujada después, esta tesis [la conexión entre los números 1 y 2 del art. 23] buscó situar en el ámbito del artículo 23.1 los criterios para determinar, en cada caso, si era digna de amparo la queja del representante por pérdida o menoscabo

mento del derecho fundamental de participación política representativa, como ha de comprenderse la configuración de su *status*; es decir, de sus derechos, pero también de sus deberes.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

La figura del «parlamentario no adscrito» tiene difícil encaje constitucional, pues, como ha tratado de mostrarse, el concepto constitucional de representación política arroja la imagen de un Parlamento cuyos integrantes están organizados en grupos que son coherentes con la adscripción política con la que concurren a las elecciones y fueron elegidos por los ciudadanos (57) o que, en su defecto, se integran en el denominado grupo mixto como garantía

de la función, indagación que marcó el sentido del enjuiciamiento en algunas de las sentencias de los años ochenta (SSTC 5/1983, 10/1983, 32/1985) y posteriores (STC 36/1990, por ejemplo) y a la que —esto es lo relevante— añadía muy poco, o virtualmente nada, la referencia al artículo 23.2 [...] En una evolución que arranca de la STC 28/1984, la jurisprudencia en este campo ha ido centrándose, cada vez más, en el modelo o arquetipo del *status* del representante (art. 23.2) y alejándose, en la misma medida, de la búsqueda de criterios sobre lo que la representación exige o permite (art. 23.1)», JIMÉNEZ CAMPO, J., «Sobre los derechos fundamentales de los parlamentarios», *Estudios de Derecho Constitucional. Homenaje al profesor Rodrigo Fernández-Carvajal*, Murcia, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Murcia, 1997, vol. primero, pág. 419.

(57) Incluso un reglamento aparentemente flexible en esta materia como el del Congreso de los Diputados, buscaría, según los servicios jurídicos de la propia cámara, la correlación fuerza política-grupo parlamentario: «La agrupación de los diputados en Grupos Parlamentarios constituye, en efecto, un criterio básico de organización de las labores parlamentarias que ha de tener como sustrato una unidad real —aunque no necesariamente invariable a lo largo de la Legislatura— pues es tal unidad la que justifica precisamente el amplio elenco de situaciones jurídicas subjetivas integradas en el estatuto de los Grupos Parlamentarios», «Nota de la Secretaría General del Congreso de los Diputados acerca de la incidencia sobre un grupo parlamentario del cambio de grupo por parte de un señor diputado, de 19 de julio de 1993», publicada en *RCG*, núm. 31, 1994, pág. 190; así, las prohibiciones contenidas en el artículo 23.2 RCD son manifestación de la voluntad del reglamento de «relacionar directamente» las opciones electorales con su traducción en el seno de la cámara, «vinculando efectivamente el grupo a la fuerza política que actuó de base de aquél»; de hecho, la prohibición relativa a que no pueden constituir grupo separado los diputados que pertenezcan a una misma fuerza política, «lo que quiere decir es que todos los diputados que concurren bajo las mismas siglas han de reunirse en el mismo grupo», «Nota de la Secretaría General del Congreso de los Diputados sobre requisitos materiales para la constitución de Grupo Parlamentario en el Congreso de los Diputados, de 25 de marzo de 1993», publicada en *RCG*, núm. 34, 1995, págs. 222-223. En opinión de ORTEGA SANTIAGO, C., *op. cit.*, págs. 236-237, imponer al parlamentario integrarse en el grupo que se corresponde con su formación política es constitucionalmente legítimo, mas no obligado, y, por lo tanto, sería una opción que quedaría en manos de la normativa correspondiente.

no solo de la funcionalidad de la cámara sino, principalmente, como salvaguarda del derecho a la participación política representativa de aquéllos (58).

A la luz de las páginas precedentes, aunque la adopción de conductas o la existencia de situaciones contrarias a la adscripción política originaria es un criterio constitucionalmente válido para imputar consecuencias «negativas» en el *status* del representante, no lo es menos que, al igual que no pueden ser causa de la pérdida del mandato, tampoco pueden privarle de la condición de instrumento eficaz de participación de los ciudadanos (59). En este sentido, el Tribunal Constitucional ha avalado la constitucionalidad de la no integración en el grupo político correspondiente como criterio para establecer un estatuto jurídico diferenciado entre representantes, apelando a sus consecuencias en el equilibrio de fuerzas en el seno del órgano representativo, a la alteración que provoca en la representación democrática y a la relevancia jurídica de la adscripción política (60).

Por lo tanto, aunque la adopción de medidas que afecten restrictivamente al estatuto jurídico de aquellos parlamentarios que no forman parte del grupo parlamentario que se corresponde con su adscripción política es legítima, no lo sería, sin embargo, la atribución de la condición de «no adscritos» (61).

(58) Por el contrario, han defendido la constitucionalidad de la figura, por ejemplo, LARIOS PATERNA, M.^a J., «El grupo mixto en los parlamentos de las Comunidades Autónomas», *RCG*, núm. 36, 1998, págs. 55 y 104, pues aunque afirma que la figura plantea «dificultades», finalmente defiende su corrección al configurar el grupo mixto como una garantía para el correcto desempeño de la función representativa de aquellos diputados elegidos en las listas de fuerzas políticas minoritarias que no cumplen los requisitos para formar grupo propio; PRESNO LINERA, M. A., *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Barcelona, Ariel, 2000, pág. 159, en cuya opinión «no plantea problemas de constitucionalidad siempre que no se menoscabe sin fundamento la posibilidad de desempeñar el cargo representativo»; o TOMÁS MALLÉN, B., *Transfuguisimo parlamentario y democracia de partidos*, Madrid, CEPC, 2002, págs. 94 y 337.

(59) Tras ciertas vacilaciones iniciales que abrían la posibilidad de tratamientos jurídicos diferenciados para los supuestos de expulsión y abandono voluntario del grupo político, la jurisprudencia ha terminado decantándose por la legitimidad de la decisión del representante individual de abandonar el grupo de inicial pertenencia; solución ya apuntada por la STC 63/1987/7 y afirmada definitivamente en las SSTC 31/1993/3, 185/1993/5 o 298/2006/6.

(60) STC 9/2012/4.

(61) En este sentido, y como muestran algunas normas parlamentarias, dichas consecuencias parecerían encaminarse, por ejemplo, hacia la obligatoria incorporación al grupo mixto o la privación de la posibilidad de ostentar sus cargos de dirección y representación. Como se sabe, el Tribunal ha reconocido que la relevancia jurídica de la adscripción política matiza las exigencias derivadas del principio general de igualdad (STC 163/1991/2) o legitima la pérdida de la condición de cabeza de lista en el supuesto de la elección de alcalde (STC 185/1993/5). Y todo ello, además, en un contexto en el que es legítima la atemperación de «las facultades de actuación parlamentaria» del Grupo parlamentario mixto, cuando esté integrado por un número de miembros inferior al

Es cierto que todo ello estrecha notablemente el sólo aparentemente amplio margen de libertad atribuido por el TC a las cámaras para establecer el régimen jurídico de los grupos parlamentarios como consecuencia de su autonomía; una capacidad, desde el principio limitada en atención a su constitucionalización en el artículo 78.1 CE, a la garantía del pluralismo político y, sobre todo, al respeto al principio representativo (62).

Mas los problemas no finalizan ahí. En este sentido, y de modo similar a como ha procedido el TC en el examen de la figura en el ámbito municipal, las consecuencias que aquellos ordenamientos parlamentarios que la han previsto atribuyen a la adquisición de la condición de «no adscrito», suscitan diversos problemas ya desde el estricto punto de vista del desempeño de la función representativa; es decir, desde la perspectiva de la minoración de facultades que conlleva en el *status* del cargo representativo parlamentario. De entre ellos destacan principalmente dos: cómo ha de articularse la participación de dichos diputados en las comisiones de la cámara y la legitimidad de remitir a decisiones de los órganos de dirección y gobierno de las asambleas la concreción del ejercicio de sus facultades.

Comenzando por la primera de ambas cuestiones, es común la atribución a los parlamentarios del derecho a ser miembros, al menos, de una de las co-

reglamentariamente exigido para la constitución de grupo propio (STC 44/1995/4). Con relación a esta última sentencia, el TC no tuvo necesidad, sin embargo, de examinar la cuestión central del supuesto subyacente: la posibilidad de establecer regímenes jurídicos diferenciados en el seno del grupo mixto dependiendo de la procedencia de sus integrantes. Tampoco en la STC 20/2008, el Tribunal precisó enjuiciar la constitucionalidad de la *Resolución de la Presidencia de las Cortes Valencianas de carácter general (número 5/VI) sobre los derechos y deberes de los Diputados que se incorporan al Grupo Mixto una vez iniciada la legislatura*, como consecuencia de la extemporaneidad con que se impugnó, unida a la falta de firmeza del resto de decisiones recurridas en amparo al no haberse interpuesto el denominado recurso de reconsideración.

(62) STC 64/2002/3. Hay que recordar, una vez más, que ya la STC 32/1985 afirmó que las consecuencias derivadas de la relevancia jurídica de la adscripción política de los representantes no podían ser desconocidas ni por las normas reguladoras de la estructura del órgano representativo ni por las decisiones adoptadas por el mismo en ejercicio de su autonomía. En cualquier caso, no puede ocultarse que la concurrencia de otros principios constitucionales probablemente abriría a las cámaras la posibilidad de introducir ciertas modulaciones o matizaciones a la hora de establecer el régimen jurídico de la constitución de grupos parlamentarios; por ejemplo, y en aras del pluralismo político, posibilitando que parlamentarios pertenecientes a distintas fuerzas políticas y que no cumplen por separado los requisitos que necesariamente han de establecerse para la constitución de grupo propio, puedan unirse para ello. Nótese, en este sentido, que el régimen jurídico de la formación de grupos parlamentarios, principalmente los requisitos impuestos para su creación y sobre todo la fijación del número mínimo de parlamentarios preciso, es expresión, básicamente, del compromiso entre principios diversos. De un lado, garantizar que la cámara sea un reflejo lo más fidedigno posible del pluralismo social electoralmente expresado. De otro, asegurar su correcto funcionamiento como órgano decisorio.

misiones en que se estructura la cámara para el ejercicio de sus funciones; comisiones que, como se sabe, son órganos de funcionamiento de las asambleas que, además, trascienden ocasionalmente su tarea inicialmente preparatoria de los trabajos del pleno y se convierten en órganos decisorios. En este contexto, la garantía del derecho a la participación política representativa a través de la participación del representante, siquiera sea mediata, en los procesos a cuyo través el parlamento ejerce sus atribuciones, quedaría garantizada mediante su integración en un grupo parlamentario y el reconocimiento del derecho de todos los grupos a participar en todas las comisiones (63). Ello desaparece en el caso de los parlamentarios «no adscritos» que, tal y como se describió *supra*, ven limitado su derecho a formar parte como mínimo de una comisión (64), cuando no a formar parte de sólo una de ellas. De hecho, el Tribunal Constitucional ha negado la constitucionalidad de esta consecuencia con relación a los representantes locales «no adscritos» por vulneración del núcleo constitucionalmente relevante de la función representativa (65).

Efectivamente, el TC ha afirmado que reconocer a un representante el derecho a participar sólo con voz pero sin voto en las comisiones, lesiona los derechos fundamentales del artículo 23 CE; dicha consecuencia se deriva del rol que poseen estos órganos en el proceso decisorio del órgano representativo, en este caso local, con el resultado de que se «entorpece y dificulta la posterior defensa de sus posiciones políticas mediante la participación en el Pleno» (66).

(63) En este sentido, la mayoría de los EEAA garantizan la participación de los grupos parlamentarios en las comisiones en proporción a su importancia numérica; aunque de ello podría desprenderse directamente sin problemas que la participación lo es en todas las comisiones en número proporcional al tamaño del grupo (por el contrario, *vid.* STC 214/1990), algunos Estatutos refuerzan esta idea afirmando expresamente que aquéllos estarán presentes en todas las comisiones de la cámara; por ejemplo, artículos 103.4 EAAnd., 59.3 EACat., 20 EAExtr., 12.4 EAGal. o 29 EAMcia.

(64) No es preciso ahondar en el hecho evidente de que el problema subsistiría aunque hipotéticamente se les reconociera el derecho a ser parte de todas, pues, *de facto*, se estaría ante la misma situación de imposibilidad de desempeño eficaz de la función representativa.

(65) Aunque alcanzadas en el ámbito local, las razones del TC son con mayor razón trasladables al ámbito parlamentario. Nótese que si en aquel contexto el Tribunal ha precisado indagar la naturaleza de las comisiones como órganos de funcionamiento y «meras divisiones del Pleno», ello resulta innecesario en el ámbito parlamentario, donde la Constitución y la totalidad de los EEAA afirman expresamente que los órganos de funcionamiento de las cámaras son el pleno y las comisiones. Por otra parte, las conclusiones del juez de la Constitución ponen en tela de juicio el razonamiento, de por sí dudoso, de la STC 214/1990.

(66) «A la vista de la relevancia de los dictámenes o informes adoptados en su seno en orden al ejercicio de la función de control así como para la formación de la voluntad de la corporación a través del Pleno, ha de concluirse, en sintonía con lo declarado en la STC 169/2009, FJ 4, que la decisión de permitir a los concejales no adscritos la asistencia y la participación en las delibera-

Nótese, además, que reconocer la mera facultad de asistencia pero sin poder participar mediante la expresión del voto en las decisiones del órgano, supone vaciar aquélla (67) y violar la necesaria igualdad de todos los representantes en el proceso decisorio del órgano representativo (68). Ahora bien, la conjunción de esta decisión con la afirmación de la constitucionalidad de la figura del representante local «no adscrito», suscita al Tribunal un problema que no resuelve y que está vinculado a la doble faceta que, tal y como se apuntó, posee el principio de proporcionalidad: la imposibilidad de reconocer que el voto de dichos representantes «compute en los mismos términos» que el de los restantes miembros para evitar su sobrerrepresentación; dificultad agravada cuando esta afirmación se pone en conexión con la exigencia, establecida en la STC 32/1985/3, de que «se ha de asignar a todos los votos igual valor y se ha de colocar a todos los votantes en iguales condiciones de acceso al conocimiento de los asuntos y de participación en los distintos estadios del proceso de decisión» (69).

ciones de las comisiones informativas, pero no el derecho a votar, entorpece y dificulta la posterior defensa de sus posiciones políticas mediante la participación en las deliberaciones y la votación de los asuntos en el Pleno, e incide por ello en el núcleo de las funciones de representación que son propias del cargo de concejal, lo que determina que se haya producido la lesión de los derechos de participación política *ex* artículo 23 CE alegada por los recurrentes», STC 20/2011/5, reiterando lo afirmado en su día por la STC 169/2009. Efectivamente, las comisiones, como órganos preparatorios del pleno, toman decisiones que, sin ser la definitiva que sólo al plenario corresponde, sí la condicionan en el sentido de que limitan y perfilan su universo de contenidos posibles; y todo ello sin olvidar las comisiones parlamentarias como foro con entidad propia, sea, por ejemplo, en una delegación legislativa, sea como escenario de la función de control al Gobierno.

(67) *Ibidem*.

(68) STC 32/1985.

(69) «De lo anterior no se deriva, sin embargo, que los concejales no adscritos tengan derecho a que su voto compute en los mismos términos que el de los miembros de la comisión informativa adscritos a grupo. Si así fuera, teniendo en cuenta que la comisión informativa es una división interna del Pleno de la corporación, sus miembros no adscritos disfrutarían en su seno de una posición de sobrerrepresentación. Tal y como señalamos en la STC 32/1985, de 6 de marzo, “la composición no proporcional de las comisiones informativas resulta constitucionalmente inaceptable porque éstas son órganos sólo en sentido impropio y en realidad meras divisiones internas del Pleno”, de tal manera que, en “cuanto partes del Pleno deben reproducir, en cuanto sea posible, la estructura política de éste” (FJ 2). Esta exigencia despliega sus efectos tanto para garantizar los derechos de participación política de las minorías, que es lo que se cuestionaba en la citada Sentencia, como en el sentido opuesto, es decir, para evitar la materialización del riesgo de sobrerrepresentación de la minoría que se deriva del derecho de participación directa en las comisiones informativas que corresponde a los miembros no adscritos de la corporación. Por esta razón, ya sea a través de las normas que regulen la organización y funcionamiento de la corporación, o del propio Acuerdo a través del cual se materialice lo dispuesto en el artículo 73.3 LBRL, habrán de adoptarse las disposiciones organizativas que procedan, de cara a garantizar que el derecho de los concejales no adscritos a participar en las deliberaciones y a votar en las comisiones informativas no altere la citada exigencia de proporcionalidad», STC 169/2009/4.

La segunda cuestión remite a las facultades generalmente atribuidas a los órganos de dirección de la cámara, básicamente a las Mesas con el concurso de la Junta de Portavoces, con relación al ejercicio por parte de los «diputados no adscritos» de su función parlamentaria. En este sentido, no parece haber excesivos reparos en que dichos órganos resuelvan puntualmente las cuestiones o problemas que puedan suscitarse con ocasión del desempeño de su labor representativa, pues se trataría, en el fondo, de una función ya amparada por las tradicionales atribuciones que como órganos de dirección y gobierno les corresponden, así como por la propia naturaleza de la función parlamentaria. Por otra parte, las decisiones así alumbradas serían además, en su caso, susceptibles de recurso de amparo *ex* artículo 42 LOTC. Sin embargo, sí pueden suscitar algunas dudas apoderamientos de carácter más general que ponen en sus manos la «concreción» del ejercicio de los derechos de los «no adscritos» (70); cuestión que entronca con la doctrina constitucional acerca de la normativa parlamentaria infrarreglamentaria y su capacidad para regular el ejercicio del *ius in officium* a tenor de la reserva de ley contenida en el artículo 53.1 CE, así como con la cuestión más general de las posibilidades de colaboración entre normas legales e infralegales a la luz de aquélla.

En este sentido, si bien de algunos pronunciamientos constitucionales podría inferirse la inidoneidad de las normas de rango inferior al reglamento parlamentario para dicha tarea (71), en otras situaciones el Tribunal Constitucional ha incluido a las normas parlamentarias «derivadas que lo suplen o interpretan» en la legalidad configuradora del cargo público representativo de naturaleza parlamentaria (72) y ha admitido que los usos parlamentarios son aptos «para la regulación del modo de ejercicio de las prerrogativas parlamentarias» (73). La

(70) Así, artículos 23.4 del Reglamento del Parlamento de Canarias o del Reglamento de las Cortes de Castilla y León; dudas que también suscitan otras remisiones reglamentarias, como, por ejemplo, la contenida en el artículo 22.3 del Reglamento de las Cortes de Aragón.

(71) STC 119/1990/5; de ahí, también, la especial insistencia por parte del Tribunal en recordar que la ley configuradora del *ius in officium* incluye a los reglamentos parlamentarios.

(72) STC 44/1995/6.

(73) STC 57/2011/7; también, por ejemplo, ha admitido su carácter coadyuvante en la satisfacción de las exigencias dimanantes del artículo 25.1 CE (STC 129/2006). En opinión de MORALES ARROYO, J. M.^a, «Las consecuencias colaterales de la disolución de Batasuna», *REDC*, núm. 71, 2004, pág. 270, «salvo remisión de la norma a través de la cual se hace efectiva la reserva y siempre que se respete el contenido mínimo en la regulación de la institución, no pueden utilizarse para la configuración [del derecho al ejercicio del cargo] normas inferiores al Reglamento parlamentario»; en principio tampoco cabría formular reparos formales a ese tipo de remisiones en opinión de NAVARRO MÉNDEZ, J. I., *op. cit.*, pág. 50, quien pese a ello apunta que «lo más conveniente hubiera sido completar el estatuto del “no adscrito” en el propio Reglamento Parlamentario y no remitir parte de la cuestión a un incierto desarrollo futuro que deje en manos de una posible

aparente diversidad de estos pronunciamientos probablemente se explique, sin embargo, a la luz de los distintos supuestos de hecho que se encuentran en su base y, sobre todo, de las funciones que, en su caso, cumplen las resoluciones de carácter general y los usos parlamentarios y cuál es su relación con el reglamento parlamentario. En este sentido, es diversa la situación de una norma infrarreglamentaria que al margen de las funciones que le corresponden configura el ejercicio del cargo, que la inclusión en la legalidad reguladora del mismo de una resolución general o de un uso que sirve para suplir una omisión reglamentaria o para coadyuvar en la determinación del significado de un precepto del reglamento.

RESUMEN

La figura del «parlamentario no adscrito» ha sido progresivamente incorporada por el derecho parlamentario español hasta estar presente en la mayoría de los Reglamentos parlamentarios con relación a comportamientos y situaciones que se reputan contrarios a la adscripción política originaria. Sin embargo, su acomodo constitucional es muy dudoso, pues del concepto constitucional de representación política y de los derechos fundamentales del artículo 23 CE se desprende la imagen de un parlamento cuyos integrantes están necesariamente organizados en grupos coherentes con la adscripción política con la que fueron elegidos por los ciudadanos.

PALABRAS CLAVE: «diputado no adscrito»; concepto constitucional de representación política; derecho fundamental a la participación política representativa; *ius in officium* parlamentario.

ABSTRACT

Spanish Parliamentary Law has progressively recognized the category of «unaffiliated MPs». However, its constitutionality poses many different problems as both the constitutional concept of political representation and the fundamental right to representative political participation, suggest the image of a Parliament whose members are compulsorily organized in groups whose composition must be in accordance with the political preferences expressed by the citizenry in their election.

KEY WORDS: «unaffiliated MP»; constitutional concept of political representation; fundamental right to representative political participation; MP's *ius in officium*.

decisión coyuntural la configuración de una cuestión tan importante como es el contenido del ejercicio de un derecho fundamental».