

# REPRESENTACIÓN DEMOCRÁTICA, PARTIDOS POLÍTICOS Y TRÁNSFUGAS

ESTHER SEIJAS VILLADANGOS

*Ayudante de la Escuela Universitaria  
Universidad de León*

## I. PLANTEAMIENTO DE LA PROBLEMÁTICA SUSCITADA POR EL FENÓMENO DEL TRANSFUGUISMO

La relación entre representación y democracia pasa necesariamente, en el momento presente, por analizar el fenómeno del transfuguismo. En la actualidad nos movemos en un clímax, político y jurídico, de especial sensibilización hacia esta cuestión, situación que ha alcanzado su cenit con la firma del «Acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo en las corporaciones locales».

El argumento historicista, igualmente, coadyuva a acrecentar el interés en este fenómeno político. Así, recordamos a tránsfugas ilustres como Churchill o Maura<sup>1</sup>. En nuestro país, la Restauración<sup>2</sup> nos deparó la institucionalización del transfuguismo, que tras el *impasse* de la dictadura franquista y merced a la recuperación del pulso democrático ha recobrado buena parte de su esplendor.

1. Winston CHURCHILL, a pesar de su triunfo político como miembro del Partido Conservador, militó durante algún tiempo en el Partido Liberal. Antonio MAURA, vinculado inicialmente, por su amistad con GAMAZO, al Partido Liberal, optó por un viraje político hacia el Conservador, situación que la prensa de la época describía así: «Maura no va al Partido Conservador ni al Partido Liberal. Va para más altos destino. Va para Cánovas». Vid. GONZÁLEZ, M. J., *El universo conservador de Antonio Maura*, Madrid, Biblioteca Nueva, 1997, p. 45.

2. Vid. PRO RUIZ, J., «La política en tiempos del desastre», en VV.AA. (PAN-MONTOJO, J. Coordinador), *Más se perdió en Cuba. España 1898 y la crisis de fin de siglo*, Madrid, Alianza, 1998, pp. 151-261.

La reflexión inicial de la que partimos es la constatación del desfase, ausencia de acomodación, entre la realidad política y la realidad jurídica, entre normalidad y normatividad, generada por la práctica del transfuguismo político. A consecuencia de ello, cabría describir inicialmente esta *sui generis* situación que produce el transfuguismo como «mutación»<sup>3</sup> de los resultados del sistema electoral, en el sentido de que a raíz de las prácticas transfuguistas asistimos a una modificación no formal de dichos resultados, afectando en consecuencia al grado de legitimidad con el que los partidos políticos se instituyen como protagonistas del devenir político.

Un dato interesante, a reflejar desde este primer momento, es el carácter tridimensional del transfuguismo en su proyección a nivel nacional, autonómico y local. La principal consecuencia que de ello se deriva es que son necesarios tres estadios de análisis, en los que incidiremos puntualmente, pero sobre los que simultáneamente haremos un esfuerzo de abstracción, a partir de una metodología inductiva que busca una comprensión global del fenómeno.

En este sentido, la estructura del trabajo arranca de la ubicación del marco doctrinal en el que se gesta, procediendo seguidamente a analizar el colectivo a tratar, para finalmente centrarnos en los instrumentos habilitados para su limitación.

Todo ello para cumplimentar nuestro único propósito, el de contribuir al debate en torno a un fenómeno, el transfuguismo político en cuanto acicate de la crisis de los partidos políticos, respecto a la cual la opinión pública se muestra especialmente sensibilizada.

## II. MARCO DOCTRINAL: LA CRISIS DE LA REPRESENTACIÓN

La situación que la doctrina trata de describir bajo el título de crisis de la representación política, podría plasmarse gráficamente en la evolución experimentada por una ficticia ecuación. En su estadio inicial dicha ecuación, a través de la que simbolizaremos la representación política, estaría integrada por dos elementos: representante y representado. Esta configuración es el axioma del Estado demoliberal. La veta conflictiva de la misma apuntaría a la desarticulación entre los intereses de los representados y las actuaciones de sus representantes.

El segundo estadio en la evolución de nuestra ecuación se enmarca en el tránsito desde el Estado liberal al Estado social y democrático de derecho<sup>4</sup>. La extensión del sufragio, el avance del movimiento obrero y, en particular, el surgimiento y posterior generalización de los partidos políticos son las coordenadas que amparan la nueva formulación de la representación: representado-partido político-representante.

3. En un aplicación particular del concepto de mutación, propio de otras esferas y que analiza con meridiana claridad el profesor DE VEGA, P., *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, Tecnos, 1988, pp. 179 y ss.

4. GARRORENA, A., *El Estado español como Estado social y democrático de Derecho*, Murcia, Universidad de Murcia, 1980, pp. 57-66.

De esta forma, la aparición de los partidos políticos modula la dualidad inicial entre representante y representado.

Sin embargo, esta relación no habría de cambiar, puesto que su esencia sería la misma: la connivencia de intereses entre representantes y representados. Expresado en el gráfico, aunque denostado, lenguaje sistémico nos encontraríamos básicamente con la siguiente situación: la transmisión desde los representados a los partidos políticos de una serie de insumos que se ejecutarían a través de los representantes por ellos propuestos. El resultado de sus actuaciones se reenviaría a los representados, a tenor de lo cual, reaccionarían en uno u otro sentido. El proceso se iniciaría nuevamente con ocasión de una nueva consulta electoral. De esta forma sólo asistiríamos a un alargamiento del proceso que no se alteraría en sus caracteres esenciales.

En cambio, todos sabemos que eso no es así. Por un lado, no es demasiado infrecuente que los partidos se aparten de pautas democráticas en la elección interna de sus candidatos<sup>5</sup>. Por otro lado, asistimos en cierta medida a la actualización del enterrado históricamente mandato imperativo<sup>6</sup>, con la subsiguiente filtración y sectorialización de la conexión del representante con los representados, bajo la veste de un mandato de partido o de un mandato ideológico<sup>7</sup>. Finalmente, la práctica del transfuguismo contribuye a alterar de una forma sustantiva y material los resultados naturales de los procesos electorales concluidos, directa o indirectamente, en función de que las mayorías surjan de las urnas o de pactos *a posteriori*.

### III. EL TRANSFUGUISMO

#### 1. CONCEPTO Y CARACTERIZACIÓN

Los diferentes autores que se han ocupado de forma monográfica<sup>8</sup> de este tema presentan como denominador común el dato de iniciar la conceptualización

5. BLANCO VALDÉS, R., «Democracia de partidos y democracia en los partidos», en VV.AA. (GONZÁLEZ ENCINAR, J.J., Coordinador), *Derecho de partidos*, Madrid, Espasa Calpe, 1992, pp. 41-58; BARRAT I ESTEVE, J., «Los procesos de selección de candidatos en los partidos políticos», en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n.º 3, 1995, pp. 95-143; NAVARRO MÉNDEZ, J. I., *Partidos políticos y «democracia interna»*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999. En relación a una de las apuestas más novedosas en nuestro panorama de partidos para recuperar el pulso democrático de su organización, las primarias, *vid.* GAMBINO, S., «Elecciones primarias y representación política. Algunas reflexiones para el debate», en *Parlamento y Constitución*, n.º 1, 1997, pp. 117-138.

6. En cierto sentido, una manifestación de ese vacío ideológico que Alainc MINC popularizó como *La nueva Edad Media*, Madrid, Temas de hoy, 1994.

7. CHUECA RODRÍGUEZ, R., «La representación como posibilidad en el Estado de partidos», en *Revista de Derecho Político*, n.º 27-28, 1988, pp. 26 y ss; VEGA GARCÍA, P., «Significado constitucional de la representación política», en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 44, 1985, p. 38; TORRES DEL MORAL, A., «Crisis del mandato representativo en el Estado de partidos», en *Revista de Derecho Político*, n.º 14, 1982, p. 17; ALCÁNTARA SÁEZ, M., «Las tipologías y funciones de los partidos políticos», en AA.VV., *Curso de partidos políticos*, Madrid, Akal, 1997, pp. 37-58.

8. DE ESTEBAN, J., El fenómeno español del transfuguismo político y la jurisprudencia constitucional», en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 70, octubre-diciembre 1990, p. 7; RENU VILAMALA, J. M., «La

del transfuguismo desde la literalidad de su definición en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua. Por lo que fieles a esta tradición, redordaremos que para nuestros académicos el tránsfuga es «la persona que pasa de un partido a otro».

A partir de ese mínimun conceptual la doctrina irá introduciendo sucesivamente diferentes matizaciones entre las que tendrán cabida argumentos más o menos apasionados, como la vinculación del transfuguismo a la traición, o más o menos descriptivos, como la introducción en dicha conceptualización de los motivos del cambio de partido, o de los efectos del mismo.

Empero, nuestra propuesta se inclina por una acepción más objetiva, en la medida de lo posible, considerando tránsfuga a aquel *representante elegido en las listas de un determinado partido político y que pasa del Grupo, ora parlamentario, ora municipal, en el que se encuentra a otro Grupo diferente antes de concluir la legislatura o mandato para el que fue elegido, conservando su escaño o concejalía*.

Desde esta definición se pueden extraer los presupuestos sobre los que se cimenta el transfuguismo, unos necesarios y otros facultativos o accidentales.

Presupuestos necesarios serían:

i) La dimensión institucional de la actuación del tránsfuga. A propósito de esta puntualización, hemos de reconocer la idoneidad de utilizar otros términos para designar a aquellas personas que cambian de partido político, pero que su actuación se desarrolla al margen de una institución representativa. Una de las propuestas, más acertadas, en esta línea consiste en identificar a este otro tipo de sujetos como «trashumantes»<sup>9</sup>.

ii) El paso de un Grupo a otro, ya sea éste municipal o parlamentario, en función de la Institución en la que se desenvuelva su función representativa. Este dato nos lleva a diferenciar los tránsfugas *stricto sensu*, de aquellos que inspirados en idénticas razones materializan sus discrepancias a través de la ruptura de la disciplina de grupo en una votación, tránsfugas impropios o *de facto*. Sobre las causas de ese cambio, incidiremos en el epígrafe siguiente siendo irrelevante, por tanto presupuesto accidental, si se trata de un abandono voluntario o por expulsión del partido.

iii) Que tal actuación se produzca dentro del mismo mandato representativo, sin que medie convocatoria electoral entre su pertenencia a uno y otro Grupo.

La otra cara de la moneda, los presupuestos facultativos o accidentales, incluirían un inabarcable elenco de supuestos explicables únicamente en función de una exposición casuística de los diferentes ejemplos de transfuguismo que han jalonado la historia. Entre los mismos podemos destacar el sistema multipartidista o bipartidista en el que se desarrolla. Esta circunstancia sirve de apoyo a autores

representación política en crisis. El transfuguismo como estrategia política», en VV.AA. (PORRAS NADALE, A.), *El debate sobre la crisis de la representación política*, Madrid, Tecnos, 1996, p. 267.

9. CASTELLANO, P., «Tránsfugas, trashumantes y travestis», en *Diario 16*, Domingo 9 de enero de 1994, p. 4.

como Jorge de Esteban<sup>10</sup> para discernir diferentes situaciones que apuntan al contexto partidista en el que se gestan: mientras en un sistema bipartidista, como el clásico turnismo de la Restauración, la expresión con la que se describe el paso de un parlamentario o munícipe al partido de la oposición es la de «mudar casa o chaquetear», en un sistema multipartidista se eufemiza la identificación de los mismos, designándoles como tránsfugas, presumiendo que su paso se producirá en la mayoría de los casos hacia partidos ideológicamente próximos. Otros presupuestos accidentales son la supuesta proclividad de dirigirse hacia partidos ubicados en el centro, pero sobre todo el conjunto de circunstancias que han motivado su actuación y las consecuencias que se derivan de la misma.

## 2. APROXIMACIÓN ETIOLÓGICA

A pesar de que no dudemos en calificar al transfuguismo como un fenómeno pernicioso, en términos abstractos, para el sistema político, la anatematización del mismo no puede generalizarse, atisbándose en las justificaciones de algunos tránsfugas un *tantum* de razonable que nos lleva a detenernos en el análisis de las posibles causas que originan esta actitud política:

### a) Causas políticas

La respuesta que desde los partidos políticos se ofreció a la fragmentación de la sociedad generó el «efecto no deseado» de, por un lado, minimización de las diferencias entre partidos y, por otro, consecuencia de lo anterior la facilidad de cambiar de un partido a otro sin alterar los presupuestos ideológicos del actor.

Esta última circunstancia coadyuva, de manera notable, a la proliferación del transfuguismo. La multiplicación de alternativas partidistas próximas al punto de partida induce que ante mínimas o máximas tensiones en el partido de origen el cambio de formación no suponga una grave alteración de la componenda ideológica del «tránsfuga».

Vinculadas a la dinámica partidista, pueden articularse otra serie de causas que justifican e impulsan la proliferación del transfuguismo, *v. gr.* el cuestionamiento acerca de las garantías de la democracia interna en el seno de los partidos políticos<sup>11</sup>, las sanciones que desde los mismos se imponen a sus afiliados<sup>12</sup> o la disolución de un partido durante la legislatura<sup>13</sup>.

10. DE ESTEBAN, J., El fenómeno español del transfuguismo político y la jurisprudencia constitucional», *op. cit.*, pp. 7-8.

11. GARCÍA ROCA, F.J., y MURILLO DE LA CUEVA, P.L., «Democracia interna y control de los partidos políticos», en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 42, 1984, pp. 239-268; FLORES JIMÉNEZ, F., *La democracia interna de los partidos políticos*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1998.

12. Un ejemplo de este supuesto es el paso al Grupo Mixto, de los antiguos miembros de la Coalición Izquierda Unida que, fundamentalmente, como consecuencia de su expulsión constituyeron el Partido Democrático de la Nueva Izquierda.

13. Paradójicamente, esta circunstancia puede ser causa o efecto del fenómeno del transfuguismo. Un agravamiento de esta circunstancia es cuando en los motivos de disolución está la inconstitu-

*b) Causas jurídicas*

Remitimos la explicación de estas causas al capítulo siguiente en el que analizaremos de forma detallada la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que postulando la titularidad personal del escaño provee una cobertura jurídica al fenómeno del transfuguismo.

*c) Causas subjetivas*

En el sinfín de motivaciones personales que inducen al transfuguismo podemos subrayar, siguiendo la postura crítica y descriptiva de Josep M.<sup>a</sup> Colomer, el «deseo de mejorar sus expectativas, ya que suelen abandonar grupos que en su opinión les ofrecen pocas garantías de llevar a cabo sus políticas preferidas, facilitarles el acceso a cargos o permitirles la reelección»<sup>14</sup>.

Sin embargo, no podemos cerrar los ojos a la realidad y reconocer que en ese subjetivismo de origen existe en múltiples ocasiones una dosis de racionalidad imposible de sacar adelante en el contexto de una formación política incapaz de integrar voces discordantes en sus pronunciamientos y actuaciones.

### 3. COSTES QUE PUEDE REPORTAR

El estudio de los potenciales efectos y de los costes que puede reportar el transfuguismo lo plantearemos desde una perspectiva descendente, incidiéndose en primer término en los efectos más globales, para concluir con los más personales e individuales:

*a) Falseamiento de la representación política*

La mutación de los resultados del sistema electoral genera una estafa tanto en términos jurídicos como políticos. Jurídicamente asistimos a un resultado que, pese a ser consecuencia de las disposiciones normativas en materia electoral, dista de alcanzar los efectos naturales de las mismas. Políticamente, las expectativas de los electores no concuerdan con el panorama político resultante de las movilizaciones transfuguistas.

*b) Quiebra del sistema de partidos que se proyecta sobre el conjunto del sistema político*

Puesto que, como acertadamente reconoce la STC 56/1995, 6 de marzo (FJ 3, a), el papel de los partidos como «cauces de manifestación de la voluntad popular e instrumentos de una participación en la gestión y control del Estado no se

cionalidad del partido. Al hilo de esta explicación podríamos recordar el cambio de siglas desde HB a EH en prevención de esta posibilidad.

14. COLOMER, J.M., *El arte de la manipulación política*, Barcelona, Anagrama, 1990, p. 253.

agota en los procesos electorales», el hecho de que sus formaciones se vean alteradas como consecuencia de las prácticas transfuguistas irroga una considerable distorsión en la manifestación de dicha voluntad popular.

*c) Genera un detrimento de la operatividad de la oposición, perjudicando la gobernabilidad*

Una manifestación de ello es el vaciamiento que supone respecto a los mecanismos de control, en particular la moción de censura, manipulados en beneficio de exclusivos intereses partidistas o personalistas, ajenos a su auténtica razón de ser, explicable únicamente en el contexto de un parlamentarismo racionalizado, que de esta forma pierde toda su racionalidad para convertirse en algo irracional.

*d) Deterioro de la clase política, de la cultura democrática y fomento de la corrupción*

La ya de por sí, y a golpe de acontecimientos, denostada clase política pierde enteros aceleradamente como consecuencia del fomento del transfuguismo, al que la opinión pública no se acostumbra, tanto más cuanto que en muchas ocasiones se presenta más como norma que como excepción.

*e) La escisión de un partido político, e incluso su disolución*

Un ejemplo que ilustra este supuesto fue el de la UCD en el período 1980-1982 y que concluiría en su desaparición, o el de muchas coaliciones como recientemente Izquierda Unida.

*f) El engrosamiento artificial del Grupo Mixto*

El desembarco de la mayoría de los tránsfugas, salvo aquellos que ya tienen en su billete de partida plasmado claramente el nuevo destino, en el Grupo Mixto como consecuencia de la adscripción obligatoria a un Grupo Parlamentario preceptuada en los Reglamentos (art. 25.1 Reglamento del Congreso, art. 30.3 Reglamento del Senado) supone que en el mismo se concentren, a nivel orgánico, la mayoría de sus efectos. Sin embargo, esta circunstancia es contraproducente con la función atribuida a dicho Grupo, la protección de las minorías, esto es, de aquellos partidos políticos que no han obtenido un número de escaños suficiente para constituirse en Grupo parlamentario, generando una sobrerrepresentación ficticia de tales minorías.

*g) Finalmente, no podemos ignorar las consecuencias que en muchas ocasiones produce ser un tránsfuga, a nivel estrictamente particular*

En este sentido Colomer afirma que «las recompensas obtenidas por los tránsfugas con sus cambios de adscripción son de muy diversos tipos: cargos públicos, incorporación a futuras listas electorales de los partidos que han pasa-

do a apoyar, disfrute de superiores recursos como miembros del Grupo Mixto de una Cámara, etc.»<sup>15</sup>. Otras, menos gratas ponen a prueba la resistencia psicológica del tráfuga, objeto de airadas críticas tanto desde los ciudadanos, como desde la clase política<sup>16</sup>.

#### IV. REACCIONES JURISPRUDENCIALES, POLÍTICAS Y LEGISLATIVAS AL TRANSFUGUISMO

##### 1. JURISPRUDENCIA

La interpretación jurisprudencial que se efectúa en esta materia es, a nuestro juicio, tributaria de la anfibiología que distingue la recepción constitucional de la «representación». Nuestra Carta Magna incorpora las dos concepciones de representación con que la historia nos ha deparado: la liberal y la democrático-social<sup>17</sup>, inclinándose la balanza, no obstante, hacia la primera de ellas so pena de dar la espalda a una realidad donde los partidos políticos protagonizan los procesos representativos y sus resultados<sup>18</sup>.

En base a ello procederemos a estructurar este epígrafe a partir del criterio subyacente en las diferentes sentencias, licencia defendible únicamente a efectos expositivos, puesto que en ningún momento la literalidad de las mismas se identifica expresamente con tales reminiscencias históricas de la «Teoría de la representación». De forma consecuente, extrapolaremos la significación de cada tipología representativa respecto a la cuestión, epicentro de nuestro estudio, del transfuguismo.

##### *A) Jurisprudencia, sistema representativo liberal, mandato representativo y transfuguismo*

La reacción jurisprudencial a lo que sin duda alguna podemos considerar, hasta el momento presente, la apuesta legislativa más firme en contra del transfuguismo, el artículo 11.7 de la Ley 39/1978, de 17 de julio de Elecciones Locales<sup>19</sup>,

15. *Ibidem*, p. 259.

16. El caso de la tráfuga Susana Bermúdez y su paso al GIL ilustra sobradamente esta situación.

17. Si el mandato representativo se materializa en preceptos como los artículos 1.2, 66.1 y a *contrario sensu* en el 67.2, el auge del mandato de partidos encuentra su apoyatura en los artículos 6, 68.3 y el desarrollo que la LOREG ha efectuado de los mismos, estatuyendo un sistema de listas cerradas y bloqueadas según la fórmula D'Hont.

18. En el mismo sentido, DE ESTEBAN, J., «El fenómeno español del transfuguismo político y la jurisprudencia constitucional», *op. cit.*, p. 22.

19. Artículo 11.7 de la Ley de Elecciones Locales: «Tratándose de listas que representen a partidos políticos, federaciones o coaliciones de partidos, si alguno de los candidatos electos dejare de pertenecer al partido que le presentó, cesará en su cargo y la vacante será atribuida en la forma establecida en el número anterior. El que así accediere ocupará el puesto por el tiempo que restare de mandato». La Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General deroga esta ley en el inciso segundo de su *disposición derogatoria*.



se concentra en las sentencias 5/1983, de 4 de febrero y 10/1983, de 21 de febrero. Sus argumentos se reproducirán, en líneas globales, en los fundamentos jurídicos de posteriores sentencias dictadas por el Tribunal en relación a distintos supuestos cuyo núcleo argumental es el artículo 23 de la Constitución, *verbi gratia* STC 16/1983, de 10 de marzo; STC 20/1983, de 15 de marzo, STC 28/1983, de 21 de abril; STC 29/1983 y 30/1983 de 26 de abril y STC 28/1984, de 28 de febrero.

El meollo de la cuestión es, sencillamente, la defensa o, *sensu contrario*, negación de la titularidad personal del cargo representativo, ora escaño, ora concejalía.

La posición del Alto Tribunal respecto a dicha cuestión puede estructurarse en torno a una serie de premisas, desde cuya interpretación sistemática podremos extraer con una meridiana claridad los presupuestos jurisprudenciales de una presunta doctrina en materia de «transfugismo»:

*Primera*, el planteamiento que se postula se desarrolla desde una «perspectiva estrictamente jurídica» (STC 5/1983, FJ 4). Ello no es óbice para que en el voto particular, formulado por los magistrados don Ángel Latorre Segura y don Luis Díez Picazo, a la misma sentencia se asuma el carácter político de incorporar a un texto legal la regulación en materia de transfugismo<sup>20</sup>.

*Segunda*, el origen de todo el planteamiento se ubica en la caracterización de la relación entre representante-representado. Fiel a la más pura ortodoxia del «mandato representativo» el TC postula, por un lado, la existencia de un *idem sentire* entre representante y representado (STC 10/1983, FJ 2)<sup>21</sup> y, por otro, la extensión del status de representado a la totalidad del cuerpo electoral, no a los autores de la propuesta –los partidos políticos– (STC 5/1983, FJ 4, a)<sup>22</sup>, ni exclusivamente a los votantes de la misma (STC 10/1983, FJ 4)<sup>23</sup>. Este rechazo de la concepción iusprivatista de representación se vincula a la más clásica formulación roussoniana de la voluntad general, como abstracción de la colectividad respecto a los intereses privados de sus miembros<sup>24</sup>.

*Tercera*, las personas son los sujetos pasivos de la elección que se instrumenta a través de listas, caracterizadas como meras propuestas (STC 10/1983,

20. Voto particular, STC 5/1983, 4 de febrero, punto 5: «Queremos insistir en que todo lo expuesto no supone una valoración de la constitucionalidad en abstracto del artículo 11.7 de la Ley de Elecciones Locales, ni menos aún de la oportunidad de la regulación que establece que por tratarse de un *juicio político*...».

21. «Lo propio de la representación, de cualquier modo que ésta se construya, tanto basada en el mandato libre como en el mandato imperativo, es el establecimiento de la presunción de que *la voluntad del representante es la voluntad de los representados*...».

22. «Los representantes elegidos lo son de los ciudadanos y no de los partidos».

23. «...la representación, en sentido jurídico-político del término, surge sólo con la elección y es siempre representación del cuerpo electoral y nunca del autor de la propuesta».

«Una vez elegidos *los representantes no lo son de quienes los votaron, sino de todo el cuerpo electoral*...».

24. Afirma ROUSSEAU que «con frecuencia hay mucha diferencia entre la voluntad de todos y la voluntad general; ésta sólo mira al interés común, la otra mira al interés privado, y no es más que una suma de voluntades particulares: pero quitad de estas mismas voluntades los más y los menos que se destruyen entre sí, y queda por suma de las diferencias la voluntad general». ROUSSEAU, J.J., *Del Contrato social. Discursos*, Madrid, Alianza Editorial, 1986, p. 35.

FF.JJ. 3 y 4)<sup>25</sup>. Sin embargo, eso no obsta para que el Tribunal reconozca el carácter complejo de la elección y de los motivos en que se apoya (ratio correspondiente al candidato, ratio al partido), mas reconoce que tal delimitación sólo es factible desde presupuestos sociológicos, nunca jurídicos, por lo que se reafirma en su postura inicial de considerar únicamente a las personas como objeto de dicha elección.

*Cuarta*, se procede a interpretar de manera extensiva el artículo 23 CE, en el sentido de prolongar las garantías que el mismo dispensa no sólo al acceso a funciones y cargos públicos sino a la permanencia en los mismos (STC 5/1983, FJ 3)<sup>26</sup>. Este derecho se considera por la doctrina como de configuración legal y, respecto de los órganos parlamentarios, se formula mediante la creación por las leyes y reglamentos de dichos órganos de los derechos y facultades que corresponden a los distintos cargos y funciones (STC 15/1992, FJ 3).

*Quinta*, el paso siguiente se concreta en uno de los posibles motivos de conclusión anómala y anticipada de la relación entre representante y representado —la normal sería la conclusión del mandato y la convocatoria de nuevas elecciones—: el cese en el cargo. La cesación en el cargo sólo puede ser imputable a los electores, y, como es lógico, a los elegidos (STC 5/1983, FJ 4, a)<sup>27</sup>.

*Sexta*, consecuencia de lo anterior asistimos a la preterición de los partidos políticos frente a esa relación binomial entre representante y representado (STC 5/1983, FJ 4, a)<sup>28</sup>. A mayor abundamiento, la STC 10/1983 explicita la marginación de los partidos políticos en dicha relación representante-representado, pero sobre todo en su cese, en función de la imposibilidad de considerar a los mismos como poderes públicos (STC 10/1983, FJ 2)<sup>29</sup>. En este sentido participamos de la postura crítica que Bastida Freijedo muestra respecto a la misma al considerar que «la legitimidad del ejercicio de tales funciones —se refiere a las representativas— no tiene

25. «De acuerdo con la Constitución (arts. 6, 23, 68, 69, 70 y 140) es inequívoco, sin embargo, que la elección de los ciudadanos sólo puede recaer sobre personas determinadas y no sobre los partidos o asociaciones que los proponen al electorado» (FJ 3).

«Las listas de candidatos son simples propuestas» (FJ 4).

26. «El derecho a acceder a los cargos públicos comprende también el derecho a permanecer en los mismos, porque de otro modo el derecho fundamental quedaría vacío de contenido». En el mismo sentido, la STC 30/1997, de 24 de febrero (FJ 4): «Para nuestra doctrina constitucional, pues, el artículo 23.2 garantiza no sólo el acceso o protege de un cese arbitrario a un cargo representativo, sino que garantiza que el ejercicio no sea mediatizado o perturbado».

27. «...el cese en el cargo público representativo al que se accede en virtud del sufragio no puede depender de una voluntad ajena a la de los electores, y eventualmente a la del elegido».

28. «Los representantes dan efectividad al derecho de los ciudadanos a participar —y no de ninguna organización como el partido político—, y que la permanencia de los representantes depende de la voluntad de los electores que la expresan a través de elecciones periódicas, como es propio de un Estado democrático de Derecho, y no de la voluntad del partido político».

29. «No es, por el contrario, constitucionalmente legítimo otorgar a una instancia que *no reúne todas las notas necesarias para ser considerada como un poder público*, la facultad de determinar por sí misma ese cese, sujetándose sólo a las normas que libremente haya dictado para sí». Desde el voto particular se disiente sobre esta tajante afirmación, matizando que la posición de los partidos políticos «aún no siendo poderes públicos, tampoco pueden calificarse de simples organizaciones privadas y se sitúan en la zona gris entre lo público y lo privado, ...asociaciones que no siendo poderes públicos ejercen, sin embargo, funciones públicas». (STC 10/1983, voto particular formulado por los Magistrados don Ángel Latorre Segura, don Manuel Díez de Velasco y don Luis Díez Picazo, punto 4).

como punto de referencia el *status* del poder público, sino la *voluntad popular*<sup>30</sup>. En otras palabras, no se trataría tanto de identificar la naturaleza del órgano —los partidos políticos—, sino de trasladar la problemática al ámbito de su conexión a los representados, de valorar el cumplimiento de su función de concurrencia a la formación y manifestación de la voluntad popular.

Finalmente, la conclusión que el TC extrae de todo este planteamiento, y que nos devuelve al supuesto fáctico en el que se originó, consiste en la declaración de que el artículo 11.7 de la Ley de Elecciones Locales es contrario a la Constitución y derogado por ella (STC 29/1983, FJ 4)<sup>31</sup>. Su carácter contrario a la Constitución se hace derivar de la infracción de lo preceptuado en los artículos 23.1 y 2 de la misma, siendo la faceta más sugerente de esta tesis la explicación de cómo dicho precepto atenta la igualdad de acceso y permanencia en los cargos públicos, pero especialmente de cómo en el voto particular trata de desmontarse la tesis mayoritaria del Pleno. Frente a la desigualdad que supondría la aplicación del precepto a los integrantes de listas que representen a partidos políticos, federaciones o coaliciones de partidos en relación a candidatos independientes o integrados en agrupaciones de electores (STC 5/1983, FJ 4, b), el voto particular esgrime que en ningún caso se produce tal desigualdad porque no se partía de situaciones iguales. Mientras en los candidatos independientes su propuesta se debe «sólo por sus aptitudes personales», quienes se han presentado como miembros de un partido lo son, «aparte de sus aptitudes personales», por su pertenencia al partido. Por lo tanto, la desaparición de una de esas circunstancias habría de repercutirse en el puesto alcanzado, en este caso mediante su cese. Nuestra postura al respecto, se centra en afirmar la lógica interna de la postura de los Magistrados discrepantes, empero reconocemos su escasa funcionalidad. Todo ello porque no puede establecerse tal baremación como una *praesumptio iuris et de iure*, al menos hasta que ese dato no se incorpore a una ley, ora la de partidos políticos, ora LOREG. En resumidas cuentas, quienes ocupen una concejalía —la cuestión de la alcaldía es diferente al tratarse de una elección de segundo grado— y abandonen el partido político en el que se integraron inicialmente, ya por expulsión (STC 5/1983, FJ 4, c), o voluntariamente —al no fijar la STC 10/1983 tal aplicación exclusiva y excluyente de sus efectos se presume que se predica de los diferentes supuestos de abandono, forzoso o voluntario—<sup>32</sup>, no podrán ser cesados en su cargo de concejales.

30. Cfr. BASTIDA FREIJEDO, F.J., «Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 21, septiembre-diciembre, 1987, p. 209.

31. «...al aplicar el artículo 11.7 de la LEL y acordar que los señores O.R. y R. S., por haber causado baja, no por decisión propia, sino del órgano tenido por competente en el partido al que pertenecían y que les presentó como candidatos en las elecciones municipales, debían cesar como concejales de aquella corporación municipal aplicó un precepto *contrario a la Constitución y derogado por ella*. En el mismo sentido SSTC 5/1983 FJ 4, c; STC 10/1983, FJ 4; STC 20/83, FJ 3.

32. Idéntico parecer es el defendido por DE ESTEBAN, J., «El fenómeno español del transfuguismo político y la jurisprudencia constitucional», *op. cit.*, p. 25 y VERA SANTOS, J. M., «Crisis del mandato representativo en el sistema electoral de listas: el transfuguismo político», en *Studia Carande. Revista de Ciencias sociales y Jurídicas*, n.º 1, 1997, p. 151. Diametralmente opuesta es la opinión de RENU VILA-

La consecuencia de la interpretación sistemática de estos pronunciamientos trasladada a las prácticas de transfuguismo es clara: *otorgar cobertura jurídica a dichas prácticas*<sup>33</sup>. O bien, *sensu contrario*, si procedemos a expresar tal idea desde un punto de vista negativo diríamos que *la Constitución no prohíbe los cambios de adscripción política*<sup>34</sup>.

La lectura a realizar es que la vinculación representante-representado se traduce en la apropiación por parte del representante del escaño o concejalía pudiendo, consecuentemente, disponer de él. Por tanto, la minimización del papel de los partidos políticos implica una permisividad respecto al paso del representante de uno a otro partido, esto es ser un tráfuga, puesto que tal actuación no afecta a su función de representante de todo el «cuerpo electoral» (STC 10/1983, FJ 4) y no exclusivamente de quienes le votaron, en teoría principales afectados por el comportamiento del tráfuga<sup>35</sup>.

A modo de parcial conclusión, la práctica del transfuguismo a la luz de la legislación vigente y de su interpretación jurisprudencial *iuris tantum* es «jurídicamente inatacable»<sup>36</sup>.

### B) *Jurisprudencia, sistema representativo democrático y social, mandato de partidos y transfuguismo*

El epicentro de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional<sup>37</sup> *que hemos vinculado a un sistema representativo de carácter democrático y social radica en la*

MALA, quien defiende que únicamente la pérdida del cargo por decisión del partido sería el objeto de la sentencia, por lo que «el *abandono voluntario* del partido debería conllevar la pérdida del cargo». RENIU VILAMALA, J. M., «La representación política en crisis. El transfuguismo como estrategia política», en VV.AA. (PORRAS NADALES, A.), *El debate sobre la crisis de la representación política*, op. cit., p. 278.

33. En este sentido, RENIU VILAMALA, J. M., «La representación política en crisis. El transfuguismo como estrategia política», op. cit., p. 278.

34. *Sic.*, STS, 23 de enero de 1995 (Ref. Aranzadi, marginal 2107). La amplia casuística que la vida municipal ofrece a este respecto es inabarcable. *V. gr.*, en este caso el precepto origen del litigio era el artículo 37.6 del Reglamento Orgánico Municipal del Ayuntamiento de Gavá que afirmaba «Cuando el concejal deje de formar parte de un Grupo Municipal, perderá su condición de miembro de la Comisión Informativa y no podrá integrarse en otra, a no ser que se integre previamente en otro Grupo Municipal». Lo cierto es que dicho precepto no se sabe bien si lo que pretende es atajar las prácticas de transfuguismo o, realmente, fomentarlas.

35. Los Estatutos de los partidos políticos asumen esta posición, relegando a la endeble situación de «compromiso de abandono del cargo parlamentario» a quienes ya no militan en el partido. *V. gr.* artículo 78 de los Estatutos Federales del PSOE: «Todos los miembros del Grupo Parlamentario aceptan el compromiso de presentar su dimisión al Presidente del Parlamento si una vez elegidos causasen baja en el PSOE por cualquier circunstancia».

36. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P., «Problemas constitucionales de la representación política», en *Debate Abierto*, n.º 7, 1992, p. 136.

37. *Fundamentalmente las SSTC 32/1985, de 6 de marzo; 75/1985, de 21 de junio; 119/1990, de 21 de junio.* Un interesante comentario a las mismas puede consultarse en PRESNO LINERA, M. A., *Los partidos políticos en el sistema constitucional español. Prontuario de jurisprudencia constitucional*, Navarra, Aranzadi, 2000.

*priorización del papel de los partidos políticos*. No obstante, *ab initio*, hemos de efectuar una advertencia. La singular compilación articulada de dicha jurisprudencia no nos faculta, frente a lo que pudiera parecer, a delimitar diferentes bloques jurisprudenciales. Así, esa potenciación del status de los partidos políticos, aunque de forma subsidiaria, ya se anticipaba en algunas de las sentencias anteriormente comentadas, *v. gr.* (STC 5/1983, FJ 4, a).

Los nuevos datos a considerar son, básicamente, los siguientes:

En primer lugar y con carácter, a nuestro juicio, decisivo el Tribunal asume que la consagración constitucional de los partidos políticos dota de relevancia jurídica a la adscripción política de sus representantes, situación que debe proyectarse a través de la regulación infraconstitucional en la estructura orgánica de las instituciones representativas (SSTC 103/1983, FJ 2 y 32/1985, FJ 2)<sup>38</sup>. En otro momento posterior el Tribunal abraza idéntica conclusión, mas siguiendo un camino inverso: la derivación de consecuencias jurídicas no sólo de la adscripción política sino de la modificación ulterior de la misma. Así, una de las escasas sentencias que aborda de forma directa la problemática del transfuguismo establece que la procedencia política es un criterio de diferenciación «de indudable trascendencia por las *consecuencias jurídicas* que se vinculan a la decisión que adopten los parlamentarios respecto al eventual abandono de su grupo parlamentario de origen» (STC 44/1995, 13 de febrero, FJ 4)<sup>39</sup>.

En segundo lugar, la constitucionalización de los partidos políticos ha de conectarse a la opción efectuada por nuestra normativa electoral (art. 169.2, LOREG) en pro de un sistema de listas, de tal forma que «no cabe hablar de votos recibidos por candidatos singularmente considerados, sino, en relación a éstos, de cocientes, que son resultados de la operación prevista para determinar, entre las listas que han superado el límite legal, los escaños que corresponden a cada una de ellas» (STC 75/1985, FJ 4)<sup>40</sup>. Implícitamente esto nos viene a decir que

38. «Es claro, en efecto, que la inclusión del pluralismo político como un valor jurídico fundamental (art. 1.1 CE) y la consagración constitucional de los partidos políticos como expresión de tal pluralismo, cauces para la formación y manifestación de la voluntad popular e instrumentos fundamentales para la participación política de los ciudadanos (art. 6), dotan de *relevancia jurídica* (y no sólo política) a la adscripción política de los representantes y que, en consecuencia, esa adscripción no puede ser ignorada, ni por las normas infraconstitucionales que regulen la estructura interna del órgano en el que tales representantes se integran, ni por el órgano mismo, en las decisiones que adopte en ejercicio de la facultad de organización que es consecuencia de su autonomía».

39. Interesantes comentarios a dicha sentencia pueden verse en: PAU I VALL, F., «Las normas intraparlamentarias y el recurso de amparo constitucional (Comentario de la STC 44/1995)», en PAU I VALL, F. (Coordinador), *Parlamento y Justicia Constitucional, IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Pamplona, Aranzadi, 1997, pp. 411-419. Igualmente, LARIOS PATERNA, M.<sup>a</sup> J., «El grupo mixto y el transfuguismo político. Un comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 44/1995, de 13 de febrero», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 46, 1996, pp. 239-255.

40. En el mismo sentido, STC 31/1993, de 26 de enero (FJ 3): «Aunque la personalidad de quien figure como cabeza de lista haya podido tener alguna relevancia en el momento de la elección popular, jurídicamente, y por la configuración de nuestro sistema electoral, los votos de los ciudadanos en las elecciones municipales son a listas presentadas por partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones de

los cargos son propiedad de los partidos y no de los diputados, procuradores o concejales. En este sentido cabría articular un silogismo. La premisa mayor, la titularidad de los escaños se atribuye a los partidos políticos. La premisa menor el candidato, hoy concejal o parlamentario, de la lista, ahora grupo municipal o parlamentario, abandona el partido político, *ergo* necesariamente ha de abandonar el escaño o concejalía que ocupaba como miembro inicial de una lista convertida en cociente al que se asignaron unos escaños, en la que ahora ya no participa.

En tercer lugar, la conversión de las preferencias electorales en designación de representantes se articula a través de una fórmula proporcional (art. 163 LOREG). Estas fórmulas distributivas o proporcionales responden al «criterio de que la asignación de escaños *debe* distribuirse en función de la cantidad de votos obtenidos»<sup>41</sup> por cada partido o grupo de opinión. A la ejecución de tal operación de conversión ha de exigirse «asegurar a cada partido político o grupo de opinión una representación, si no matemática, cuando menos sensiblemente ajustada a su importancia real» (STC 40/1981, FJ 2). Prolongación de tal presupuesto es la exigencia de que tal criterio se aplique igualmente a la composición de los órganos internos de las instituciones representativas, *v. gr.* Comisiones municipales (SSTC 32/1985, FJ 2 y 30/1993, FJ 5) y sobre todo del respeto al juego mayorías-minorías fruto de tal proporcionalidad<sup>42</sup>.

En último término y como colofón de todo lo anterior, constitucionalización de los partidos, formalización de listas, fijación de un sistema proporcional de designación de representantes, sólo restaba al Tribunal afirmar la existencia de un cierto compromiso político entre representantes y representados, de una especie de complicidad. Este reconocimiento lo efectúa con ocasión de la problemática suscitada por los diputados electos de Herri Batasuna y su negación a formular el tradicional acatamiento a la Constitución<sup>43</sup>.

La reacción que suscita la contrastación de estos pronunciamientos con los anteriores es de perplejidad<sup>44</sup>. Sin embargo y pese a todo lo hasta ahora relatado,

electores, sin que sea posible determinar dentro de cada lista qué candidato ha recibido más votos y es por tanto más representativo que sus propios compañeros de lista igualmente elegidos».

41. Cfr. VALLÉS, J. M., y BOSCH, A., *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Barcelona, Ariel, Ciencia Política, 1997, p. 89.

42. SSTC 32/1985, FJ 2 y 141/1990, FJ 6. Un estudio doctrinal en la materia puede verse en, LÓPEZ AGUILAR, J. F., *Minoría y oposición en el parlamentarismo. Una aproximación comparativa*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1991. En particular el capítulo segundo, «Elementos para una teoría de la Oposición política en régimen parlamentario», pp. 103-257.

43. SSTC 119/1990, de 21 de junio (FJ 4) «La obligación de prestar formalmente acatamiento a la Constitución sólo puede imponerse a quienes han sido elegidos para el desempeño de funciones representativas teniendo en cuenta que éstos han de cumplirla precisamente porque han solicitado y obtenido el voto de los electores *para orientar su actuación pública dentro del marco constitucional en un sentido determinado*» y en el mismo sentido la sentencia recaída para los senadores de la misma formación STC 74/1991, de 8 de abril (FJ 5).

44. La doctrina ha prestado singular interés a esta aparente *contradictio in terminis*. Sic. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F., *El mandato parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1991, pp. 67-96 y GARCÍA GUERREIRO, J.L., *Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1996, p.189.

la asunción por parte del Alto Tribunal del protagonismo de los partidos políticos no se traduce en implementaciones positivas concretas referidas a la cuestión que nos ocupa, siendo así que las consecuencias inferidas se presentan únicamente como hipotéticos futuribles.

La traslación del contenido de estas sentencias a la estricta cuestión del transfuguismo nos depara la siguiente conclusión, sólo defendida implícitamente por el Tribunal y fruto de una complicada exégesis consistente en interpretar al intérprete. La atribución de «relevancia jurídica» (y no sólo política) a la adscripción política de los representantes, en otras palabras a su pertenencia a un concreto partido político y no a otro, de tal forma que no pueda ser ignorada por las normas infraconstitucionales que regulen tanto la estructura del órgano representativo como las decisiones de éste permite inferir la voluntad del Tribunal proclive a la *interdicción jurídica de las prácticas de transfuguismo, o cuando menos a su limitación*.

Dos sencillos argumentos respaldan esta aseveración: el primero, de carácter mediato, alude a la inclusión en el artículo 1.1 de nuestra Constitución del pluralismo político como valor fundamental; el segundo, inmeditato, se refiere a la consagración de los partidos políticos como expresión de tal pluralismo (art. 6 CE).

Sin embargo eso no es óbice para que ocultemos los puntos débiles de esta argumentación y que concretaremos en la atribución de «relevancia jurídica» a la adscripción política de candidatos y en el inciso de tal adscripción «no puede ser ignorada» por la legislación infraconstitucional. Al igual que ocurre en otros campos, *v. gr.* la organización territorial<sup>45</sup>, son muy distintas las consecuencias que se derivan de predicar de un ente su «relevancia constitucional» o su «entidad jurídica-constitucional», concretándose únicamente la primera de ellas en su incorporación a la Constitución, pero careciendo de otros rasgos como la necesidad, indefectibilidad o paridad respecto a otros órganos constitucionales<sup>46</sup>. La segunda de las debilidades en la

45. La distinción entre la atribución de «relevancia constitucional» o «entidad constitucional» en el contexto de la organización territorial se gestó a raíz de la constitucionalización de las regiones en la Constitución italiana de 27 de diciembre de 1947. *Vid.* BALLADORE PALLIERI, G., *Diritto Costituzionale*, Milano, Giuffrè Editore, 1976, pp. 371-375 —defensor de la entidad constitucional—. MIELE, G., «La Regione», en CALAMANDREI, P. y LEVI, A., *Commentario sistematico alla Costituzione Italiana*, Firenze, G. Giappichelli, 1950, p. 234 —argumentando la relevancia constitucional de las regiones—. En España esa polémica se ha reproducido con ocasión de las Comunidades Autónomas, defendiendo un sector de la doctrina su entidad constitucional frente a otro que posterga tal calificativo para su evolución futura considerando que por el momento sólo se puede predicar de las mismas su relevancia constitucional. En el primer sentido, MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., *Aproximación al Derecho Constitucional español*, Valencia, Fernando Torres Editor, 1980, p. 78 y ss., en el segundo ÁLVAREZ CONDE, E., *El régimen político español*, Madrid, Tecnos, 1987, pp. 571 y ss.

46. BASTIDA FREIJEDO discrepa de esta acepción de mínimos que hemos atribuido a la «relevancia constitucional», optando por su aproximación a la atribución de «entidad constitucional» a través de lo que denomina «reconocimiento constitucional» del artículo 6 CE, respaldando tal postura en una argumentación de perfecto trazo jurídico. Sin embargo, nosotros creemos que, independientemente de evoluciones futuras *a posteriori* en el sentido indicado, la situación actual es únicamente descriptible en términos jurídicos a través de la atribución a los partidos de «relevancia constitucional», puesto que de su incorporación a la Constitución no se pueden inferir las notas de necesidad, singularidad y paridad que se vinculan a la «entidad». Cfr. BASTIDA FREIJEDO, F.J., «La relevancia constitucional de los partidos políticos y sus diferentes significados. La falsa cuestión de la naturaleza jurídica de los partidos», en VV.AA. (GONZÁLEZ ENCINAR, J.J., Coordinador), *Derecho de partidos, op. cit.*, pp. 82-90.

que incidíamos, el hecho de que no se ignore por la legislación infraconstitucional tal adscripción política, se explica en función de que esta circunstancia no puede entenderse necesariamente como sinónimo de su prohibición.

Ante esta tesitura, únicamente cabe arbitrar una conclusión ecléctica en busca de un difícil y hasta forzado equilibrio entre ambas posturas. Puesto que, si *de iure* asistimos a la permisividad del transfuguismo por parte de nuestro ordenamiento jurídico, *de facto* se aprecia una tendencia proclive sino a su ilegalización, al menos sí favorable a su limitación, consecuencia de la primacía que se otorga a los partidos políticos en nuestro sistema representativo. Una constatación de esta tesis puede encontrarse en los movimientos políticos –Pacto antitransfuguismo– y jurídicos –reforma de Reglamentos de las Cámaras– que protagonizan la actualidad de la cuestión.

## 2. ACUERDO SOBRE UN CÓDIGO DE CONDUCTA POLÍTICA EN RELACIÓN CON EL TRANSFUGUISMO EN LAS CORPORACIONES LOCALES

La «cultura del pacto» parece haberse asentado definitivamente en nuestro sistema democrático. Buena prueba de ello es que las cuestiones más enjundiosas que salpican nuestra política y a nuestros políticos han sido pactadas. Así, los comienzos de nuestra andadura democrática arrancaron con los Pactos de la Moncloa de octubre de 1977, luego les seguirían en materia autonómica los Acuerdos Autonómicos de 31 de julio de 1981 o los Pactos autonómicos de 28 de febrero de 1992, el tema de las pensiones se consensuó en los Pactos de Toledo, la lacra del terrorismo se ha abordado en el Pacto de Ajuria Enea, el Pacto de Madrid y más recientemente en el denostado Pacto de Estella y, finalmente, el transfuguismo se ha abordado en el intitulado complejamente «Acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo en las Corporaciones locales»<sup>47</sup>. Un precedente directo del mismo lo encontramos en el «Código Ético» firmado por los partidos canarios, a excepción de Coalición Canaria que contrariamente sí se integrará en el pacto nacional, el 6 de marzo de 1998. El contenido de este decálogo es muy similar al del Acuerdo estatal, por lo que nos remitiremos a este último matizando alguna de sus tenues divergencias con respecto al anterior.

La concienciación por parte de los partidos políticos acerca de la gravedad del problema del transfuguismo, precisamente en el ámbito territorial donde más se profesa, el local, ha concluido con la firma el 7 de julio de 1998 del mencionado pacto por los principales representantes del abanico político español (Partido Popular, Partido socialista Obrero Español, Izquierda Unida, Convergència Democràtica de Catalunya y Unió Democràtica de Catalunya, Partido Nacionalista Vasco-Eusko Alderdi Jeltzalea, Coalición Canaria, Iniciativa per Catalunya,

47. El texto íntegro del mismo puede consultarse en la página web del Ministerio para las Administraciones Públicas. <<http://www.map.es/gobierno/ultnot/pl1.htm>>.



Bloque Nacionalista Galego, Esquerra Republicana de Catalunya, Eusko Alkartasuna, Unió Valenciana y el partido Aragonés) y el Ministro de Administraciones Públicas.

### *A) Contenido del Acuerdo*

El texto del Acuerdo se estructura en un total de once puntos precedidos de una introducción en la que se explican los presupuestos de lo pactado, al modo y manera de una Exposición de Motivos. En ésta se procede a justificar la «oportunidad» de celebrar dicho Acuerdo en aras a la necesidad de solventar la problemática del transfuguismo político y sus perniciosas consecuencias tanto sobre la gobernabilidad de los municipios como, a mayor escala, sobre los propios fundamentos del sistema político.

La valoración negativa del transfuguismo insta a los partidos signatarios a adoptar una serie de compromisos de comportamiento político, previa proclamación de la incapacidad del Derecho para atajar tales prácticas a las que éste «no puede ni debe dar respuesta».

La instrumentación y concreción de tales compromisos se plasma en los diferentes puntos del Acuerdo cuyo contenido ordenaremos bajo los siguientes títulos:

#### *a) Adopción de medidas disuasorias de las prácticas de transfuguismo*

En el punto primero se sustancia la adopción de un compromiso de «comportamiento político coherente con los principios políticos que sustentan el régimen democrático». En particular, se postula la «ejecución de una serie de procedimientos reglados que dificulten y desalienten (...) el trasvase de concejales a otros partidos distintos del suyo originario».

#### *b) Renuncia de los partidos a vincularse pasiva y activamente a los tránsfugas*

El punto dos recoge el compromiso de los partidos políticos firmantes de no admitir en sus filas a un concejal tránsfuga que mantenga el cargo conseguido en su partido original.

Igualmente renuncian a utilizar activamente a los tránsfugas para «constituir, mantener o cambiar las mayorías de Gobierno de las instituciones públicas».

#### *c) Diferentes planos de aplicación de las medidas disuasorias proyectadas: reglamentario, económico, protocolario y legislativo*

– Se proyecta la realización de *reformas reglamentarias* en las Corporaciones locales que dificulten la ejecución de prácticas transfuguistas, a los efectos de aislar a los concejales tránsfugas.

La principal novedad propuesta para estos reglamentos es 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» que actuarían en la corporación

de forma aislada respecto a los otros grupos, incluido del Grupo Mixto, hasta el momento tradicional refugio de tránsfugas como consecuencia de la aplicación de los propios reglamentos<sup>48</sup>.

Como presupuesto de partida para la articulación de estas reformas reglamentarias debería tomarse en consideración, de forma escrupulosa y como garantía de viabilidad, las pautas que al respecto ha formulado el Tribunal Constitucional, a pesar de que expresamente se refieran a un reglamento de una Cámara autonómica y no a un reglamento municipal. En la STC 44/1995, de 13 de febrero y con ocasión de un recurso de amparo planteado por un diputado tránsfuga del Parlamento de Cataluña se vierten dos exigencias a cumplir por aquellas Cámaras que pretendan incluir en su ordenamiento la limitación de las prácticas de transfuguismo: formalmente, ha de implementarse a través de una «reforma del Reglamento», sin que, por la innovación que supone, pueda introducirse a través de otros mecanismos alternativos tales como la aprobación de Normas Supletorias (FJ 4). Materialmente, se exige el respeto del contenido del artículo 23.2 CE, la igualdad en el acceso a funciones y cargos públicos. Por ello tal reforma no podrá producirse una vez iniciada la legislatura con una vocación *ad cassum* lo que generaría una suerte de «retroactividad impropia». A *contrario sensu* se establece la necesidad de que la introducción de reformas reglamentarias que afecten a los tránsfugas se planteen con una aplicabilidad precisa y fijada siempre *a posteriori*.

– Prolongación de lo anterior se establece que dicho grupo de «No inscritos» no podrá «percibir o beneficiarse de los recursos económicos y materiales puestos a disposición de los grupos políticos de la Corporación» (Punto 3.º del Acuerdo).

A este respecto ha de recordarse que las consecuencias de la adopción de estas medidas ya han sido valoradas por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En este sentido la STC 15/1992, de 10 de febrero atendía al planteamiento de un recurso de amparo originado en la suspensión de la asignación fija mensual al Grupo Mixto, a la sazón integrado por tránsfugas, en la Asamblea Regional de Cantabria. La posición del Tribunal no deja lugar a dudas, «el hecho de que el Grupo Mixto esté formado por Diputados que no hayan acudido a las elecciones como Grupo Independiente no guarda ninguna relación con la diferencia de tratamiento en cuanto a subvenciones otorgadas a todos para posibilitar su funcionamiento» (FJ 5). El hecho de ser tránsfugas no supone para el Tribunal un criterio «objetivo y razonable» de diferenciación (FJ 4). Por tanto la única solución que se nos antoja para garantizar un mínimo futuro a estas previsiones es que además

48. La inseguridad de este texto se hace patente en el inciso ahora comentado, por lo que se precisa una aclaración. Al postular la creación de un Grupo de «No inscritos» al margen del Grupo Mixto y a imagen de lo regulado en los Reglamentos de las Cortes de Castilla-La Mancha (art. 25. bis) y la Diputación General de la Rioja (art. 19.2) que atribuye la condición de «No inscritos» a los Diputados que se separen del Grupo de la lista en la que obtuvieron el escaño, se arbitra un grupo municipal *ex novo*, el de los «No inscritos». Diferente es la opción que se baraja, coloquial expresión acorde con la inexistencia aún de un texto articulado y por tanto del juego de posibilidades y filtraciones del que se parte, en la reforma del Reglamento del Congreso donde el Diputado tránsfuga tendrá que integrarse en el Grupo Mixto, pero no como miembro de pleno derecho, sino en calidad de «Diputado no inscrito».

de su inclusión en los reglamentos de las Cámaras la razonabilidad de las mismas se introduzca de forma general en una norma básica, *v. gr.* LOREG.

– Igualmente la propuesta de preterición protocolaria materializada a través de la previsión de su «actuación de forma aislada», sugiere la necesidad de su depuración y razonamiento objetivo a efectos de prevenir su ulterior declaración de inconstitucionalidad por contravenir el artículo 23.2 CE.

– Uno de los aspectos más interesantes del Acuerdo es el compromiso de impulsar una «iniciativa legislativa de reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General», en un doble sentido: por un lado, para regular el supuesto de titularidad del cargo cuando el representante electo abandone voluntariamente el partido político, la persona *versus* el partido. Por otro, la limitación de uno de los efectos más perniciosos del transfuguismo: la provocación de mociones de censura. Para esta regulación se prescribe la imposibilidad de presentar mociones de censura antes de transcurrido un año desde la toma de posesión de la presidencia de la corporación –el Código Ético canario limitaba este período a seis meses– o durante el último año de mandato y la exigencia de que los concejales que abandonen su grupo de origen permanezcan, al menos durante un año, en otro grupo político para que puedan suscribir durante su mandato una moción de censura.

#### *d) Previsión de incumplimiento del acuerdo y medidas de seguimiento*

Una de las medidas más contundentes a través de las que este Acuerdo se anticipa a los supuestos de incumplimiento o desobediencia de su contenido por parte de los grupos locales integrantes de los partidos firmantes es la expulsión del concejal tráfuga del partido político. Para asegurar esta decisión los partidos se comprometieron a reformar los Estatutos o sus reglamentos disciplinarios<sup>49</sup>. La cobertura legal de la expulsión nos remite al artículo 3.2.g) de la Ley 21/1976, de 14 de junio, de Asociaciones políticas al no haber sido derogado tal precepto por la Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de Partidos políticos. En el mismo se establece que los Estatutos regulen «el régimen disciplinario de los asociados y causas por las que se pierde tal condición, entre las que habrán de figurar la decisión motivada de los órganos rectores ratificados por la Asamblea General y la renuncia escrita». La conclusión es la exigencia de «motivación» por los órganos rectores de la decisión de expulsión respaldada, garantía democrática en previsión de tendencias arbitrariedades frecuentes en estos casos, por la Asamblea General. Así, la STC 56/1995, de 6 de marzo subraya la necesidad de esa motivación, al constituir la expulsión la medida definitiva por la que se coarta el derecho fundamental de los afiliados a participar democráticamente en la organización (FJ 3, c).

49. Ya se ha traído a colación el contenido del artículo 78 de los Estatutos Federales del PSOE –sujeto a la modificación que le ha impreso el 35 Congreso Federal de julio de 2000–. Por su parte, los Estatutos del Partido Popular, redactados en su XIII Congreso Nacional de enero de 1999, incluyen disposiciones contrarias al transfuguismo, de la guisa de las siguientes: artículo 45.2: «Los Grupos Institucionales no aceptarán en su seno a quien al tiempo de las elecciones figurase integrado en la candidatura de otra formación política».

Finalmente, el punto siete del Acuerdo constituye una comisión de Seguimiento integrada por un representante de cada uno de los partidos firmantes y del Ministerio de Administraciones Públicas.

*e) Carácter abierto del Acuerdo y ámbito de aplicación*

Se faculta la posibilidad de que tras las próximas elecciones locales se puedan adherir a este acuerdo otras formaciones políticas. La aplicación del mismo, exigible desde la fecha de su firma, el 7 de julio de 1998, se extiende a las Corporaciones locales, Municipios y Diputaciones provinciales (arts. 202-209 LOREG), sin perjuicio de las peculiaridades derivadas de los regímenes especiales, Cabildos insulares (art. 201 LOREG).

*B) Valoración*

En la valoración que nos sugiere el Acuerdo se dan cita elementos positivos y negativos.

Desde un punto de vista positivo hay que subrayar, en primer lugar, el dato de la concienciación política del transfuguismo respaldada por un apoyo mayoritario, podríamos decir que unánime, de las fuerzas políticas y que se ha plasmado en la articulación de un texto formal y materialmente coherente, con valor esencialmente *ejemplarizante*<sup>50</sup>.

En otro sentido, lo más preocupante es la incertidumbre que se cierne sobre su fuerza obligatoria. Esta sólo, que no es poco, es de índole moral o ética remitiéndose su faceta más coercitiva a la aplicación de los Estatutos de los partidos políticos expulsando a los concejales tráfugas —siempre que previamente se reformen dichos Estatutos incorporando tal posibilidad—. La significación de este hecho es que no podrá, por tanto, ser alegada ante ningún Tribunal, ni citada en apoyo de ninguna decisión jurisprudencial. En cierta medida, la situación no ha cambiado en lo que respecta a la intangibilidad jurídica del transfuguismo.

A parte de ello, hay algunos incisos puntualmente criticables. Nuestro parecer disiente de la afirmación vertida en la introducción del Acuerdo acerca de que «el Derecho no puede ni debe dar respuesta» a las conductas del transfuguismo. Nosotros participamos de que el Derecho sí puede y, consecuentemente, debe dar una respuesta al transfuguismo, siempre y cuando el legislador así lo estime, por la sencilla razón de que la Constitución le habilita a ello. Sin embargo y tal como acertadamente afirma Triepel, «en un análisis jurídico lo político puede ser únicamente instrumento, nunca finalidad»<sup>51</sup>. De esta forma no podemos proceder gratuitamente a enarbolar banderas políticas sobre un asta jurídica, sino que previa-

50. Una de las consecuencias inmediatas de este «Acuerdo» es su inclusión en los programas electorales de los partidos políticos, *v. gr.* Partido Popular, Partido Socialista Obrero Español, Izquierda Unida, en las elecciones de 13 de junio de 1999.

51. TRIEPEL, H., *Derecho público y política*, Madrid, Civitas, 1974, p. 37.

mente hemos de integrar, al más puro estilo smendiano, ese sustrato político en los presupuestos generales jurídicos que provee el ordenamiento.

Otro aspecto a comentar es la traducción del sentir de la opinión pública<sup>52</sup>, de repudio al transfugismo, en las propuestas comentadas. La creación de ese grupo de «No Inscritos», conlleva, al margen de las medidas económicas y protocolarias previstas, una no menos importante marginación valorativa y de estima. El yugo de ser un concejal no inscrito sería de esta forma solamente comparable al *status* de aquellos que en épocas pasadas se les apellidaba «Expósito».

Pese a todo, la valoración global es, y no puede dejar de serlo en cualquier demócrata, francamente positiva. Algo se está moviendo, y *a priori* en una correcta dirección.

### 3. REFORMA DE LOS REGLAMENTOS DE LAS CÁMARAS LEGISLATIVAS

El primer paso de naturaleza jurídica que con carácter sustantivo afronta una limitación, a través de la aplicación de medidas disuasorias, del transfugismo es la reforma de los reglamentos de las Cámaras legislativas, tanto central como autonómicas. Dos son los interrogantes a los que se enfrenta este epígrafe: en primer lugar constatar la licitud de estas medidas y, en segundo, conocer las modalidades a través de las que se instrumentan tales propuestas.

Dejando a un lado la presunción de legalidad de la que disfrutaban los actos o normas que emanan de los poderes legítimos (STC 66/1985, FJ 3), lo que se trata de precisar es la licitud constitucional de un propósito —limitación y erradicación del transfugismo— respaldado por un máximo consenso político, pero que desde la jurisprudencia se pone en cuestión, precisamente por la inexistencia de tales apoyaturas normativas.

A los efectos de cumplimentar tal licitud se establecen dos tipos de exigencias, formales y materiales. *Formalmente* se establece la necesidad de que su introducción se realice a través de Ley, comprensiva de los Reglamentos parlamentarios (SSTC 161/1988, FJ 7 y 30/1997, FJ 4), puesto que como ya se ha mencionado el derecho al que afecta, la igualdad de acceso y permanencia a funciones y cargos públicos, es un derecho de configuración legal. La consecuencia más importante que se deriva de esa formalización legal a través de su incorporación a los reglamentos es que los derechos y facultades que regulan se integran en el *status* propio de cada cargo, pudiendo por tanto sus titulares defender ante los tribunales el *ius in officium* que consideren ilegítimamente afectado por los actos del poder público.

*Materialmente*, su aplicación viene determinada por el contenido del artículo 23.2 CE que exige que todas las diferencias de trato se justifiquen de «forma objetiva y razonable» (STC 73/1994, FJ 2) y sean proporcionadas con la finalidad

52. LOWELL, A. L., *Public opinion and popular government*, New York, Longmans, 1926. En particular el epígrafe «Opinion and desire», pp. 26 y ss.

perseguida (STC 200/1991, FJ 3). Así, objetividad, razonabilidad y proporcionalidad son los requisitos a cumplir por cualquier regulación que verse sobre tránsfugas.

Llegados a este punto hemos de citar la postura de Alberto Arce Janáriz, autor de una sugerente propuesta consistente en la matización entre los conceptos de representación y representatividad a la luz de la procedencia del titular del escaño<sup>53</sup>. Distingue este autor entre el valor, representatividad, y el instrumento del que ésta se sirve, la representación. Mientras la representatividad afecta a la correspondencia entre representantes y representados, a su complicidad o, como diría Bastida Freijedo, a su lealtad<sup>54</sup>, la representación apunta esencialmente hacia la responsabilidad que vincula el representante al representado<sup>55</sup>.

El siguiente paso es la adscripción de ambos, representatividad y representación, a lo que hemos caracterizado como epicentro del axioma demoliberal del mandato representativo y del democrático-social mandato de partidos, respectivamente, la persona y la lista. De esta forma, «aunque la representación la detente cada electo, la representatividad la absorbe la lista sometida a la votación del electorado, de modo que el abandono por el electo de la lista que compareció ante el electorado le acarrea la pérdida de representatividad, que permanece en la formación política de origen y que no se lleva consigo el Diputado, por más que sí conserve intacta su representación». En otras palabras, un tránsfuga merma con su actitud la representatividad que únicamente conservaría permaneciendo en su listas de origen, pero mantiene toda la representación que puede predicarse de un electo y de la cual debe seguir respondiendo al conservar su escaño.

Establecida esta conclusión sólo resta delimitar el círculo de la representatividad, para así proceder finalmente a concretar la instrumentación de estas medidas disuasorias del transfuguismo. Tal círculo se refiere a todas las posibles actuaciones del representante que derivan de su conexión a un Grupo parlamentario que se presentó ante los electores mediante una lista. Así, los tránsfugas verán limitada su actuación a todas aquellas iniciativas reservadas a los grupos parlamentarios<sup>56</sup> como participación en los órganos de la Cámara, presentaciones de proposiciones no de ley, propuestas de resolución que remita el gobierno a la Cámara, pero sobre todo en las subvenciones recibidas por los Grupos, y en particular en el impedimento de acceder al cargo de Portavoz en el Grupo Mixto. A *contrario sensu* todas aquellas facultades reconocidas reglamentariamente a cada parlamentario *uti singuli* per-

53. ARCE JANÁRIZ, A., «Tránsfugas y portavoces en el Grupo Mixto (Dictamen sobre la constitucionalidad de 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), en *Revista de las Cortes Generales*, n.º 40, 1997, pp. 161-162. Se sirve en su teorización de las aportaciones en esta materia de PUNSET BLANCO, R., *Las Cortes Generales*, Madrid, CEC, 1983, p. 23, y MORTATI, C., *Istituzioni di Diritto Pubblico*, I, 10.ª ed., Padua, Cedam, 1991, p. 428.

54. BASTIDA FREIJEDO, F. J., «Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos», *op. cit.*, p. 213. El concepto de representatividad se analiza pormenorizadamente en: PRESNO LINERA, M. A., *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Barcelona, Ariel, 2000, pp. 111-192.

55. Para una explicación pormenorizada de esta acepción de la representación como responsabilidad, véase PITKIN, H.F., *El concepto de representación*, Madrid, CEC, 1985, pp. 59-64.

56. *Vid.* PÉREZ-SERRANO JAUREGUI, N., *Los grupos parlamentarios*, Madrid, Tecnos, 1989, pp. 204-209.

manecerían intangibles para la totalidad de los Diputados, independientemente de sus vicisitudes políticas.

Al ser el Grupo Mixto<sup>57</sup> el destino de los tránsfugas, con las excepciones que luego veremos, es en su seno donde podremos constatar la licitud de las medidas propuestas en función de los parámetros expuestos: objetividad, razonabilidad y no arbitrariedad. Pese al fracaso de enmiendas como la presentada por Hipólito Gómez de las Rocas en el debate sobre el Reglamento del Congreso de los Diputados en pro de la distinción de «miembros originarios» del Grupo Mixto<sup>58</sup>, por oposición a los tránsfugas<sup>59</sup>, parece no haber dudas sobre la objetividad constatable de su distinción, por meras razones de procedencia. La no arbitrariedad de las medidas propuestas se justifica en que sólo afectan a aquella parcela de la representatividad que se origina precisamente en la vinculación a un partido político y con ulterioridad a un grupo parlamentario, situación de hecho que es despreciada por el propio tránsfuga. Finalmente, la razonabilidad es un concepto jurídico indeterminado que los Tribunales habrán de precisar aportándose por el momento las bases consensuales y de sentido común que contribuyen a cualificar como razonables estas propuestas.

En último término sólo resta ilustrar esa dogmática abstracta con algunos ejemplos de incorporación a Reglamentos de las Cámaras ya efectuados o *in fieri*.

La reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados<sup>60</sup>, proyecta la inclusión de los tránsfugas en el Grupo Mixto en calidad de «No inscritos», limitándoles las cuotas de intervención en la Cámara y sus derechos económicos. Estas propuestas se han formalizado igualmente en algunos reglamentos de Asambleas de Comunidades Autónomas.

En dicho ámbito territorial el abanico de posibilidades es bastante amplio. Desde la atribución de la condición de «No adscritos» a los Diputados que se separan del Grupo de la lista en la que obtuvieron el escaño, sin posibilidad de integrarse en ningún otro Grupo y de ejercer, por consiguiente, funciones de portavocía (Cortes de Castilla-la Mancha, art. 25. bis y Diputación General de la Rioja, art. 19.2) hasta el otro polo, más benévolo, ilustrado en el artículo 34.7 del Reglamento del Parlamento foral de Navarra, que permite a todos los miembros del Grupo Mixto, sin distinción, formular «con su sola firma y a título personal, cualquier iniciativa parlamentaria».

El espacio intermedio lo ocupan aquellos Reglamentos que optan por distribuir las funciones del Grupo Mixto, en particular la portavocía, apoyándose en criterios

57. Un estudio pormenorizado del Grupo Mixto puede verse en SÁIZ ARNÁIZ, A., *Los grupos parlamentarios*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1989, pp. 251-255.

58. LARIOS PATERNA, M.<sup>a</sup> J., *El Grupo Mixto en los Parlamentos de las Comunidades Autónomas*, en *Revista de las Cortes Generales*, N.º 36, 1995, p. 44.

59. DSCD, N.º 210, Pleno del día 9 de febrero de 1982, pp. 124-92.

60. La Ponencia para estudiar la reforma del Reglamento de la Cámara se designó el 13 de junio de 1996 en el seno de la Comisión de Reglamento, reuniéndose por primera vez el 26 de junio de ese mismo mes. Está compuesta de tres miembros del Grupo Parlamentario Popular, dos del socialista y un miembro de cada uno de los restantes grupos con representación en la Cámara, incluido el Grupo Mixto. Vid. <[http://www.congreso.es/organos/comisiones/c\\_reglamento.htm](http://www.congreso.es/organos/comisiones/c_reglamento.htm)>.

rotatorios, por orden alfabético, sorteo, mas sin limitar el acceso a los tráfugas, Andalucía (art. 24.4). La excepción es el Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias (art. 28.3), que opta por incluir tal limitación.

En la actualidad otras Cámaras territoriales como las Cortes de Castilla y León se encuentran iniciando un proceso de reforma reglamentaria en el que a tenor de las propuestas de los diferentes Grupos (Grupo Popular, Izquierda Unida) se prevé la regulación del Grupo Mixto diferenciando la procedencia de sus miembros, en un sentido similar a la reforma proyectada para el Reglamento del Congreso. La inexistencia de un texto articulado, por lo embrionario del proceso, impide concretar las medidas a adoptar, que por contra ya se han aplicado, de forma subliminal y mediata, a otras disposiciones normativas<sup>61</sup>.

## V. REFLEXIÓN FINAL

Partiendo del presupuesto de la necesidad de limitar el transfuguismo, opción, como hemos comprobado, amparada en la legalidad constitucional desde la distinción entre representación y representatividad y tras analizar las concreciones reglamentarias a través de las que esa posibilidad se está implementando, sólo nos resta formular una breve reflexión final. En ella recogeremos las sugerencias formuladas en este trabajo, desde una doble perspectiva, negativa y positiva.

La oportunidad de limitar la práctica del transfuguismo político ha de admitirse siempre en base a un moderado ejercicio consistente en, valga la redundancia, «poner límites a esas limitaciones». Límites, por un lado, de índole jurídica: la exigencia constitucional de que tales limitaciones sean objetivas, razonables y no arbitrarias. Política, evitando que en el Estado español de partidos se reduzca el miembro disidente a la condición de mero votante, con la consiguiente monopolización por parte de las direcciones de los partidos políticos de todo el proceso político, algo que lógicamente llevaría a que los partidos políticos eligiesen a sus candidatos entre sus «afiliados más dóciles»<sup>62</sup>. Organizativa o funcional, referidos sobre todo a la regulación propuesta para los Grupos Mixtos en los que se ha de tratar de equilibrar la sobrerrepresentación que supondría otorgar un *status particular* a

61. Nos referimos a la Ley 8/1998, de 9 de julio, de modificación del artículo 5 del Texto refundido de las disposiciones vigentes en materia reguladora del Consejo Asesor de RTVE en Castilla y León (BOC y L. n.º 136, 20 de julio de 1998). El inciso segundo de su artículo 5.2 establece: «cada Grupo Parlamentario podrá proponer al Pleno de las Cortes, en cualquier momento la sustitución de todos o alguno de los miembros del Consejo asesor que hubieran sido designados a propuesta suya. Si tal propuesta de sustitución resultara aprobada, la Junta de Castilla y León procederá al oportuno nombramiento». Esta Proposición de Ley fue presentada por el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida, que tras el abandono de uno de sus miembros, pasando al Grupo Mixto a raíz de la creación del Partido Democrático de la Nueva Izquierda con motivo de la III Asamblea federal de Izquierda Unida en mayo de 1992, a la sazón su representante en dicho Consejo Asesor, —encontrándose, por tanto *de facto*, sin representante en dicho Consejo— urgió la necesidad de esta reforma que sería aprobada por asentimiento (DS Cortes de Castilla y León, n.º 79, 1998, p. 4938).

62. TORRES DEL MORAL, A., «El Estado español de partidos», en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n.º 8, enero-abril, 1991, pp. 136-137.



los diferentes miembros del Grupo, en especial a los de origen tráfuga y, el extremo opuesto, que se concretaría en la anulaci3n de su colaboraci3n en los trabajos parlamentarios o municipales por su marginaci3n plena en las tareas institucionales.

Positivamente, desde las m3ltiples opciones propuestas en abstracto por la doctrina para la erradicaci3n del transfuguismo (modificaci3n de la Constituci3n a imagen de la portuguesa de 1976 que dispone que «pierden el mandato de Diputados los que se inscriban en un partido distinto de aquel por el que fueron elegidos» art3culo 163.1.c; aplicaci3n del C3digo Penal en lo que respecta a la comisi3n de delitos contra la forma de gobierno, antiguo art3culo 163 que pasa a constituir el nuevo art3culo 472, dentro del t3tulo «Delitos contra la Constituci3n»<sup>63</sup>; diferentes modalidades de «pactos de caballeros» consensuadas por los partidos pol3ticos, como la neutralizaci3n de los votos recibidos procedentes de tráfugas a trav3s de la abstenci3n correlativa de miembros de su Grupo; la no admisi3n en sus filas de tráfugas, salvo que renuncien al escaño o concejal3a; la firma en blanco de su renuncia al escaño –pr3ctica francesa de principios de siglo– o, sin agotar las propuestas, la destituci3n jur3dica en el cargo por el Tribunal electoral) requieren una ordenaci3n y reinterpretaci3n, a la luz de los nuevos acontecimientos gestados en esta materia. Partiendo de la existencia de un consenso pol3tico amplio y cuasi-un3nime en la cuesti3n se abre la posibilidad de afrontar una regulaci3n m3s global y de rango superior a las hasta ahora realizadas de forma fragmentaria en los reglamentos de las C3maras territoriales. La introducci3n de una positivizaci3n general de esta limitaci3n de pr3cticas transfugistas encontrar3a cabida –en un sentido radical–, por una parte, en la LOREG, «a fin de incluir en ella una cl3usula que afirmase que todo elegido en la lista de un partido o coalici3n perder3a su cargo por el hecho de cesar voluntariamente en el mismo»<sup>64</sup>. El problema radica en la materializaci3n de tal inclusi3n. En este sentido, cabr3a la introducci3n del cese voluntario y cambio de adscripci3n pol3tica entre uno de los motivos tasados de incompatibilidad (arts. 155 y 178, para Diputados y Senadores y concejales, respectivamente), concretamente como una incompatibilidad sobrevenida, por lo que a tenor de lo preceptuado en el art3culo 178.3 el afectado deber3a optar por renunciar al cargo representativo, en este caso concejal3a, o abandonar la situaci3n generadora de tal incompatibilidad, esto es retornar a su lista de origen –opci3n esta 3ltima m3s bochornosa que la anterior–. En la misma l3nea, pero con una aplicaci3n para futuras elecciones y con una finalidad –a nuestro juicio

63. La alteraci3n en la literalidad del precepto debilita el fundamento de esta propuesta de JIMÉNEZ DE PARGA, recogida por Jorge de ESTEBAN, «El fen3meno espaol del transfuguismo pol3tico y la jurisprudencia constitucional», *op. cit.*, p. 29. As3 si en el antiguo C3digo ten3an cabida los delitos encaminados a «sustituir por otro el gobierno de la Naci3n o cambiar ilegalmente la organizaci3n del Estado» –en los que de modo un tanto forzado se integrar3an los efectos de la pr3ctica pol3tica del transfuguismo, en cuanto mutaci3n de los resultados electorales y casuística a ella vinculada–, el nuevo C3digo Penal depura su alcance reduciendo paralelamente el 3mbito de potencial inclusi3n de este supuesto –art. 472. 6.º–.

64. DE ESTEBAN, J., «El fen3meno espaol del transfuguismo pol3tico y la jurisprudencia constitucional», *op. cit.*, p. 31.

más idónea— orientada hacia la disuasión, podría introducirse entre los supuestos de inelegibilidad el hecho de haber cambiado en una legislatura anterior de lista o Grupo (art. 6).

Medidas de otra índole, que afecten fundamentalmente a la relación de los tránsfugas con los partidos políticos tendrían su lugar natural en la Ley de Partidos políticos, por otro lado necesitada de una urgente reforma.

Mas, como las más graves enfermedades contemporáneas cuyo tratamiento no parece alcanzar resultados plenamente satisfactorios, sino es mediante la combinación de fármacos, en este caso sería necesario complementar estas medidas de carácter global y básico con modulaciones concretas a desarrollarse a través de los diferentes Reglamentos orgánicos de las instituciones representativas. Estos últimos limitarían los derechos de los tránsfugas originados únicamente de atribuciones provenientes de su vinculación a un Grupo, manteniendo intactos aquellos atributos otorgados *uti singuli*.

El conjunto de todas estas propuestas no pretende penalizar conductas ya realizadas, sino al contrario disuadir de su ulterior ejecución en aras de una utópica realización del ideal democrático de plena identificación entre representantes y representados, canalizada a través de la existencia de partidos políticos.

## VI. REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA EN MATERIA DE TRANSFUGUISMO

Arce Janáriz, A.: «Tránsfugas y portavoces en el Grupo Mixto (Dictamen sobre la constitucionalidad de 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), en *Revista de las Cortes Generales*, n.º 40, 1997, pp. 155-169.

Bastida Freijedo, F. J.: «Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 21, septiembre-diciembre, 1987, pp. 199-228.

Colomer, J. M.: *El arte de la manipulación política*, Barcelona, Anagrama, 1990.

De Esteban, J.: «El fenómeno español del transfuguismo político y la jurisprudencia constitucional», en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 70, octubre-diciembre, 1990, pp. 7-32.

Larios Paterna, M.ª J.: «El grupo mixto y el transfuguismo político. Un comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 44/1995, de 13 de febrero», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 46, 1996, pp. 239-255.

Lucas Murillo de la Cueva, P.: «Problemas constitucionales de la representación política», en *Debate Abierto*, n.º 7, 1992, pp. 127-143.

Reniu Vilamala, J. M.: «La representación política en crisis. El transfuguismo como estrategia política», en VV.AA. (Porrás Nadas, A.), *El debate sobre la crisis de la representación política*, Madrid, Tecnos, 1996, pp. 265-290.

Tórres del Moral, A.: «El Estado español de partidos», en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n.º 8, enero-abril, 1991, pp. 99-145.

Vera Santos, J. M.: «Crisis del mandato representativo en el sistema electoral de listas: el transfuguismo político», en *Studia Carande. Revista de Ciencias sociales y Jurídicas*, n.º 1, 1997, pp. 131-160.