

El diputado no adscrito: problemática de la normativa y jurisprudencia de aplicación¹

JOSÉ CARLOS NAVARRO RUIZ

Doctor en Derecho, Letrado de Les Corts Valencianes

y Profesor de Derecho Constitucional de la Universitat de València

Resumen

En este trabajo se aborda la problemática del diputado no adscrito a partir del nacimiento de esta figura en España y los sucesivos intentos políticos y normativos para hacerle frente, así como la jurisprudencia que se ha producido en relación con la aplicación de las nuevas prescripciones que progresivamente han ido delimitándola. También se analizan determinados casos concretos en que se ha aplicado o modulado su aplicación en la práctica, apuntando determinadas conclusiones críticas en torno al esquema normativo y jurisprudencial descrito a la hora de aplicarlo en la práctica.

Palabras clave: diputado no adscrito, derechos de los diputados, transfuguismo, mandato representativo.

Resum

En aquest treball s'aborda la problemàtica del diputat no adscrit a partir del naixement d'aquesta figura a Espanya i els successius intents polítics i normatius per afrontar-la, com també la jurisprudència que s'ha produït amb relació a l'aplicació de les noves prescripcions que progressivament

¹ Este trabajo es una versión ampliada y actualizada del que tuve ocasión de exponer en las Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos (AELPA) celebradas en Valladolid, en la sede de las Cortes de Castilla y León en septiembre de 2024.

han anat delimitant-la. També s'analitzen determinats casos concrets en què s'ha aplicat o se n'ha modulat l'aplicació en la pràctica i s'apunten determinades conclusions crítiques entorn de l'esquema normatiu i jurisprudencial descrit a l'hora d'aplicar-lo en la pràctica.

Paraules clau: diputat no adscrit, drets dels diputats, transfuguisme, mandat representatiu.

Abstract

This paper addresses the problem of the unaffiliated deputy since the emergence of this position in Spain and the successive political and regulatory attempts to address it, as well as the jurisprudence that has emerged regarding the application of the new provisions that have progressively defined it. It also analyses specific cases in which its application has been applied or modified in practice, highlighting certain critical conclusions regarding the regulatory and jurisprudential framework described when it comes to its application in practice.

Key words: Non-attached deputy, Rights of deputies, Defection, Representative mandatey.

Sumario

- I. Aparición de la figura en el ordenamiento español
- II. Causas y procedimiento para adquirir la condición de diputado no adscrito:
 - 1. En los reglamentos parlamentarios
 - 2. En la jurisprudencia
- III. Consecuencias de la declaración de diputado no adscrito:
 - 1. En los reglamentos parlamentarios
 - 2. En la jurisprudencia
- IV. Casos
- V. Crítica y conclusiones
- VI. Bibliografía

I. Aparición de la figura en el ordenamiento español:

La figura del diputado no adscrito (DNA) deriva, en último término, de la jurisprudencia constitucional. En efecto, la Ley de elecciones locales de julio de 1978, establecía que «Tratándose de listas que representen a partidos políticos, federaciones o coaliciones de partidos, si alguno de los candidatos electos dejare de pertenecer al partido que le presentó, cesará en su cargo» (art. 11.7). En aplicación de dicho precepto, tras las elecciones municipales de 1979 los partidos políticos empezaron a exigir su escaño a los concejales electos expulsados del partido o que lo hubieran abandonado voluntariamente. Proceder que fue cortado de raíz por el Tribunal Constitucional, que en las sentencias (SSTC) 5 y 10/1983 analizó la aplicación de aquel precepto y concluyó, a partir de la prohibición de mandato imperativo y del contenido del derecho fundamental contenido en el artículo 23.2 de la Constitución, que «el supuesto de expulsión de un partido [...] no puede provocar el cese en el cargo de concejal, al haber sido derogado por la Constitución en tal extremo».

Según dicha doctrina, reiterada invariablemente desde entonces, el escaño es del representante, sin que el partido político o la coalición en cuyas listas fue elegido (a pesar de ser cerradas y bloqueadas) puedan exigirle su devolución. Como tampoco el grupo parlamentario en que se integró el electo.

De este modo, la persona que abandona o es expulsado del partido político o coalición por el que fue electo y/o del grupo parlamentario en el que se integró al inicio de la legislatura no puede ser obligado jurídicamente a devolver el escaño.

Los partidos políticos pasaron entonces a un nuevo escenario: cómo articular que esas personas que abandonan el partido o coalición electoral, o son expulsados de ellas, no se beneficiaran de dicho transfuguismo: nacen así los sucesivos pactos anti transfuguismo con un alcance, lógicamente, político.

Estrictamente, la figura del «representante» no adscrito (aún no «diputado» no adscrito) nace en España en 1988, con la firma del

«Acuerdo sobre el transfuguismo», pero circunscrita al ámbito local (no sólo municipal: también para las demás Corporaciones Locales): «concejal no inscrito» o «concejal independiente». Lo firmaron todos los partidos con representación en el Congreso de los Diputados,² excepto Herri Batasuna.

Dicho Acuerdo es un «Código de conducta política» que manda a las fuerzas políticas firmantes a que propicien las reformas de los reglamentos de las Corporaciones Locales para «aislar a los concejales tránsfugas», de forma que si abandonan el partido no pasen al Grupo Mixto, sino que adquieran la condición de «no inscritos» sin que puedan percibir o beneficiarse de los recursos de los grupos políticos.

Los partidos firmantes se comprometieron entonces a:

- rechazar y no admitir en su grupo político a un concejal «tránsfuga»
- no utilizar tránsfugas para constituir, mantener o cambiar las mayorías de Gobierno
- no apoyar iniciativas que provengan de los tránsfugas

También se comprometieron a reformar la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local –LBRL– (que sí se hizo, en 2003) y la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General –LOREG– (que sólo se llevó a cabo en su art. 197 en relación con la moción de censura al alcalde y que fue declarada inconstitucional³) para limitar los efectos del transfuguismo en general y, en particular, sobre las mociones de censura.

También se contempló una «Comisión de Seguimiento del Acuerdo» integrada por un representante de cada uno de los partidos firmantes para determinar, ante los supuestos concretos, si se había producido o no un caso de transfuguismo.

2 «Reglamento del Congreso», sin más precisiones, según la revisión de 22 de julio de 2025 (BOE del día 31 de ese mes y año) revisión que se dice «para su adecuación al lenguaje inclusivo de género».

3 STC 134/2025 en relación con el segundo párrafo del art. 197.1.a) LOREG; y STC 151/2017 para su párrafo tercero.

En el año 2000 se renovó el Acuerdo,⁴ sin innovar su contenido, constatando la significativa reducción del transfuguismo debida, se dice en él, a su aplicación.

En el año 2006 se suscribió un nuevo Acuerdo (la «II Adenda»)⁵ en el que se define explícitamente el concepto de tránsfuga y, aunque parece referirse sólo a las Corporaciones Locales, lo cierto es que incluye un apartado (el 8º) en el que se declara la voluntad de extender los principios y el contenido del pacto «a las Comunidades Autónomas, sus Asambleas Legislativas y al Estado, fundamentalmente en el ámbito parlamentario».

Nació, aquí sí, la figura del «diputado no adscrito»; que algunos llaman también «diputados monoplaza»⁶ o, en la jerga comunitaria europea, «diputados de serie B». A partir de entonces, los Reglamentos de los Parlamentos Autonómicos han ido incorporando la figura del «Diputado no Adscrito» (DNA), salvo cuatro: Asturias, Galicia, Murcia y País Vasco, sin que tampoco se haya incorporado a las Cortes Generales.

La falta de regulación de la figura del DNA en dichos Parlamentos plantea la imposibilidad de contemplar medidas jurídicas que «sancionen» de algún modo a los tránsfugas. Y ello porque según tiene reiterado el Tribunal Constitucional, ha de ser el Reglamento parlamentario (existe una auténtica «reserva de reglamento») para configurar el estatuto jurídico de los diputados, ya que se trata de la «configuración legal» del derecho fundamental especialmente protegido contenido en el artículo 23 de la Constitución española: (Sentencia 38/2022, de 11 de marzo, FJ 4º) que significa que «en relación con el derecho de participación política del art. 23 CE [...] ha de ponerse en conexión con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de representantes [...] son los representantes, justamente, quienes actualizan aquel derecho de los ciudadanos a

4 «Renovación del Acuerdo sobre un Código de Conducta en relación con el transfuguismo en las Corporaciones Locales», 26.09.2000.

5 «Acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo en las Corporaciones Locales (II Adenda)».

6 Expresión que utilizó el magistrado Ollero en su voto particular a la STC 159/2019.

participar en los asuntos públicos [...] De suerte que el derecho del artículo 23.2 CE, así como indirectamente el que el artículo 23.1 CE reconoce a los ciudadanos, quedaría vacío de contenido, o sería ineficaz, si el representante político se viese privado del mismo o perturbado ilegalmente en su ejercicio [...]

Este derecho de participación política del cargo público representativo, cuyo ejercicio en sede parlamentaria integra el *ius in officium* del parlamentario [...] un derecho de configuración legal, cuyo contenido se extiende al acceso y permanencia en el ejercicio del cargo público, así como a desempeñarlo de acuerdo con la ley, sin restricciones o perturbaciones ilegítimas».

En el año 2020 se aprobó un nuevo Acuerdo (la «III Adenda» y la última),⁷ que ha dado una nueva definición de «tránsfuga»⁸ y que pretende limitar los derechos de los diputados no adscritos «al mínimo exigido constitucionalmente». Así como extender las medidas a los designados indirectamente por las asambleas, como los senadores de designación autonómica, los diputados provinciales o los designados en instituciones y organismos públicos y privados. Aunque cabe significar aquí que el TC declaró inconstitucional en ese aspecto la Ley valenciana de designación de senadores.

De este modo, la figura del DNA adquiere sus contornos inspirada en los Pactos Anti transfuguismo, pero limitando su eficacia jurídica a la luz de la regulación realizada en los Reglamentos parlamentarios, lo que suscita un doble orden de problemas. Conectados, pero que para un mejor análisis conviene diferenciar. En primer lugar, cómo se adquiere la condición de DNA (las causas y el procedimiento) Y, en segundo lugar, las consecuencias que comporta adquirirla. Lo que ha producido un diverso orden de problemas en los casos que se han producido hasta la fecha.

7 «Acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo en las Instituciones democráticas (III Adenda).»

8 Que es la que se ha incorporado al Reglamento del Parlamento de Andalucía.

II. Causas y procedimiento para adquirir la condición de diputado no adscrito:

Por lo que respecta a la primera cuestión el panorama que establece la normativa y la jurisprudencia es el siguiente.

1. En los reglamentos parlamentarios

Los reglamentos parlamentarios contemplan, en primer lugar, la posibilidad de que la persona en cuestión decida abandonar voluntariamente el grupo parlamentario del que formaba parte. Esta causa, desde la perspectiva del procedimiento, no genera problema alguno, bastando con comunicar dicha decisión voluntaria a la Mesa o a la Presidencia del Parlamento.

Los problemas empiezan cuando se trata de una persona *expulsada* del grupo parlamentario y/o del partido político. En este caso, lo que suele contemplarse⁹ es la comunicación de la expulsión del Grupo parlamentario¹⁰ a la Mesa¹¹ o al Presidente de la Cámara,¹² que en algunos casos se precisa que dicha decisión se adopte por mayoría absoluta (caso de Canarias, Extremadura y las Islas Baleares). Precisión que es innecesaria, por cuanto así lo ha venido exigiendo el Tribunal Constitucional desde la primera ocasión en que tuvo la oportunidad de pronunciarse en esta materia.

9 En el caso de Aragón no se contempla expresamente trámite alguno de comunicación ni de la expulsión ni de la baja voluntaria del GP: art. 49.1 del Reglamento de las Cortes de Aragón.

10 Art. 28 del Reglamento del Parlamento de Canarias (que exige acreditar ante la Mesa que el acuerdo se adoptó por mayoría absoluta y procedimiento contradictorio con audiencia al afectado); art. 25 del Reglamento del Parlamento de Cantabria; art. 28 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha; art. 23.1 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León; art. 34.1 del Reglamento del Parlament de Catalunya; art. 39 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura (que exige mayoría absoluta); art. 27 del Reglamento del Parlamento de las Illes Balears (también exige mayoría absoluta); art. 43. del Reglamento de la Asamblea de Madrid; art. 34 del Reglamento del Parlamento de Navarra; y art. 24 del Reglamento del Parlamento de La Rioja.

11 Es lo habitual.

12 Caso de las Cortes de Castilla-La Mancha.

Casos específicos son los contemplados en los Reglamentos del Parlamento de Andalucía, en el de Canarias y en el de Baleares.

En el caso de Andalucía se prevé que:

1. Cuando se trata de baja por expulsión del grupo parlamentario la Mesa se «limitará» a comprobar que el acuerdo de baja ha sido adoptado por el órgano o las personas competentes, y que la causa invocada se halla expresamente prevista en la Normativa Interna del grupo parlamentario [cabe plantearse aquí si esta remisión normativa infringe la «reserva de reglamento parlamentario» exigida por el TC]
2. Y en línea con la última Addenda del «Pacto antitransfuguismo» lo contempla también por la *separación del criterio* fijado por el partido político al que concurrió a las elecciones, o al sujeto político que presentó la candidatura.¹³ En este caso bastará la comunicación a la Mesa «del abandono, expulsión o separación» de dicho criterio político.

También en una línea similar toma en consideración el concepto de «tránsfuga» el Reglamento del Parlamento de Canarias,¹⁴ que contempla el paso a la condición de DNA de quienes sean considerados «tránsfugas»: aquellos que abandonen voluntariamente o hayan sido expulsados del partido, coalición electoral o agrupación de electores en cuyas listas se presentaron a las elecciones, incluso si lo hicieron como independientes. También a quien abandone o sea expulsado del partido político coaligado que propuso su incorporación en la candidatura, aunque recale en otro partido de la coalición. En todos estos casos bastará la comunicación a la Mesa.

Desde la perspectiva opuesta, y también como caso singular, cabe referirse al supuesto de no aplicación de la figura del DNA contemplada en el Parlamento de las Illes Balears cuando la expulsión del grupo parlamentario lo es de todos los diputados de una formación integrada en una coalición o federación; o cuando los componentes de un grupo

13 Art. 24.2.c del Reglamento del Parlamento de Andalucía.

14 Art. 28 Reglamento del Parlamento de Canarias.

se reducen a menos de tres. En estos dos casos pasarán al Grupo Mixto.¹⁵

2. Las causas y procedimientos para adquirir la condición de DNA en la jurisprudencia:

En relación con las causas y el procedimiento para la declaración de una persona como DNA tiene declarada la jurisprudencia que la configuración «legal» que exige el derecho fundamental especialmente protegido contemplado en el artículo 23 de la Constitución Española supone una reserva de reglamento: según declaró en la STC 161/1988 (FJ 4º), son los reglamentos quienes deben ordenar los derechos y facultades de los distintos cargos públicos. Y con más detalle la STC 44/1995 (recurso de amparo contra una Resolución interpretativa del Parlament de Catalunya) declaró que sólo el reglamento parlamentario puede regular el acceso a la condición de DNA, así como sus efectos, pero no innovar o contradecir sus contenidos: sólo cabría adaptar el Reglamento a las peculiaridades del supuesto de hecho mediante acuerdo interpretativo. En esa misma línea se pronuncian las SSTC 151/2017 y 10 y 47/2018, y 159/2019, entre otras.

Por tanto, sólo en la medida en que el reglamento parlamentario contemple las causas y el procedimiento para adquirir la condición de DNA podrá declararse dicha situación, y siguiendo las exigencias formales que en él se contemplen. Ello comporta, obviamente, la imposibilidad de declarar dicha condición en aquellos Parlamentos que no la han incluido (¿todavía?) en su reglamento.

Pero también comporta que se tomen en consideración las diferencias sustanciales que existen entre el partido político y el grupo parlamentario desde la perspectiva del art. 23 CE, y todavía más entre una coalición electoral y un grupo parlamentario (STC 93/2023).

15 Art. 27.2 del Reglamento del Parlamento de las Illes Balears.

III. Consecuencias de la declaración de diputado no adscrito:

El segundo orden de problemas que suscita la figura que analizamos es la del estatuto que pasa a adquirir el DNA, qué consecuencias tiene ser declarado en tal condición.

1. En los reglamentos parlamentarios

La respuesta de los reglamentos que regulan la figura del DNA es, generalizadamente, que dejan de ocupar los cargos o puestos que hasta ese momento desempeñaban en el Parlamento y pasan a tener los derechos que corresponden a los diputados «individualmente considerados», siendo específico que se incluye en todo caso entre ellos el de formar parte de una Comisión y disponer de los medios materiales precisos para el ejercicio de su función; así como las percepciones económicas inherentes a los diputados individuales;¹⁶ habilitando a la Mesa y la Junta de Portavoces para concretarlos,¹⁷ aunque en algún caso no se contempla específicamente consecuencia alguna,¹⁸

El caso más acabado de regulación en esta materia es el del Parlamento de las Illes Balears, que prevé las siguientes consecuencias:

- «a) Formular una pregunta por periodo de sesiones y defender las enmiendas parciales que hubieran formulado durante la tramitación de los textos legislativos en el Pleno.
- b) Pertener a una comisión legislativa a la cual podrán formular preguntas orales y participar en comparecencias y fijar posición en relación con las proposiciones no de ley que se debatan.
- c) Presentar y defender enmiendas parciales en los textos legislativos conforme con lo establecido en una resolución de Presidencia».¹⁹

16 Art. 39 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura además precisa que no tendrán derecho a dedicación exclusiva.

17 Art. 24.3 del Reglamento del Parlamento de Andalucía; art. 49 del Reglamento de las Cortes de Aragón; art. 28 del Reglamento del Parlamento de Canarias; art. 23 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León; art. 34 del Reglamento del Parlament de Catalunya; art. 39 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura; art. 43 del Reglamento de la Asamblea de Madrid; y art. 34 del Reglamento del Parlamento de Navarra.

18 Art. 28 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha.

19 28.3 R. Baleares.

En el extremo opuesto se encuentra el Parlamento de La Rioja, que sólo prevé expresamente como consecuencia de la declaración como DNA que si desempeñaba un puesto electivo se procederá a una nueva votación para su ratificación o sustitución.²⁰

2. Consecuencias de la declaración de diputado no adscrito:

El Tribunal Constitucional ha aceptado pacíficamente que los reglamentos limiten las facultades de los DNA a las del diputado individual, ya que no pueden pretender una posición preponderante en perjuicio del resto de diputados integrados en grupos parlamentarios.

En todo caso el contenido del estatuto de DNA, al igual que el procedimiento para su declaración, ha de ser fijado por el reglamento parlamentario. Y dicho estatuto ha de respetar el «núcleo» de la función representativa, en tanto que «contenido esencial» del derecho fundamental contemplado en el artículo 23 de la CE. Dicho contenido esencial ha de incluir, según el Alto Tribunal:

- los derechos y facultades que tienen relación directa
 - con el ejercicio de la potestad legislativa
 - de control de la acción del gobierno.
 - Iniciativas de impulso político. Vedarlas supuso la estimación parcial del recurso de amparo frente a la Asamblea de Extremadura (STC 159/2019).
- La posibilidad de intervenir en los debates parlamentarios (STC 141/2007).
- La facultad de constituir grupo parlamentario también forma parte del núcleo de la función representativa (STC 64/2002. 76/2017 y 93/2023, entre otras), como también la de la disolución del grupo parlamentario o la de intervenir los diputados a través de su grupo (SSTC 107, 108 y 109/2016). Las decisiones de la Mesa relativas a dichas cuestiones son regladas según establezca el reglamento;

20 24. Reglamento del Parlamento de La Rioja.

y las limitaciones que se puedan establecer han de interpretarse restrictivamente y motivar las razones de su aplicación (STC 93/2023).

- Los derechos económicos *no* forman parte de dicho núcleo esencial (STC 28/1984; 96/1988 y 159/2019); como tampoco privarles de dedicación exclusiva (STC 169/2009, diputados provinciales).

En todo caso, han de interpretarse restrictivamente los límites al ejercicio de los derechos de los DNA; y motivarse las razones para aplicar dichos límites, lo que resulta imprescindible para realizar el juicio de proporcionalidad de la diferencia de trato respecto del resto de diputados (STC 159/2019).

También ha de tomarse en consideración la «especial relevancia de la autonomía parlamentaria», por lo que el Reglamento «goza de amplia libertad de configuración siempre que se respete el derecho de representación política» (STC 139/2017) [idea que aparentemente iría en contra de la interpretación restrictiva de los límites de los derechos]; y correlativamente a dicha autonomía parlamentaria comporta «el principio de mínima intervención –del TC– para la estricta garantía de los derechos fundamentales de los parlamentarios» (STC 141/2007).

En esa línea, los órganos parlamentarios «están dotados de un margen de interpretación suficiente» del reglamento, con ciertos límites (STC 93/2023):

- No pueden innovar contradiciendo la norma: es el motivo de estimar el recurso de amparo la STC 93/2023 (caso «Adelante Andalucía»)
- Exégesis restrictiva de las normas limitativas de los derechos
- Motivar las razones de aplicar dichos límites
- Los acuerdos restrictivos del *ius in officium* deben incorporar una motivación expresa, suficiente y adecuada para no ser arbitrarios o irrazonables

También reconoce el TC que por razón de transfuguismo puede limitarse el *ius in officium* (STC 151/2017, para concejales, pero que recoge la STC 159/2019 para diputados autonómicos) «poner freno al

transfuguismo político es una finalidad constitucionalmente legítima y puede justificar ciertas limitaciones» en base al pluralismo político (artículo 1.1 de la CE) y al papel de los partidos políticos como expresión de ese pluralismo (artículo 6 de la CE):

- Siempre que no vaya en contra de la garantía de igualdad del núcleo de la función representativa
- Se respete la libertad de mandato: que no exista sometimiento jurídico del representante.
- Se respete la proporcionalidad de la diferencia de trato, para lo que habrá que realizar un triple juicio:
 - Juicio de idoneidad: que la medida es adecuada o idónea para el fin perseguido, que ha de ser constitucionalmente legítimo.
 - Juicio de necesidad: que no exista otra medida menos lesiva
 - Juicio de proporcionalidad en sentido estricto: que la medida es ponderada o equilibrada, por generar más beneficios para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o intereses en conflicto

El TC reitera que dejar de pertenecer a un grupo parlamentario conlleva una «rebaja» de las posibilidades de actuación, lo que supone una «limitación» de los derechos del representante, por lo que es susceptible de comprometer el derecho fundamental del art. 23 CE. Aunque hay quien entiende (como Ollero, que aduce su amplia experiencia parlamentaria en su voto particular a la STC 159/2019) que los DNA provocan «desigualdad» pero en sentido contrario al que habitualmente se cree: otorgándoles más beneficios que a los diputados individuales integrados en grupos parlamentarios.

La jurisprudencia descrita tiene su origen en la STC 151/2017, relativa a un concejal no adscrito²¹ y que el Tribunal recogió en la STC 159/2019 en relación con los diputados autonómicos. La cual, a su vez,

21 Por la que se resolvió la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, respecto del artículo 197.1 a) de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de régimen electoral general, que fue declarado inconstitucional.

es la columna vertebral de las SSTC 14 y 15/2025, de 27 de enero.²² Y que ha sido reiterada en la más reciente STC 134/2025, de 10 de junio, relativa al ámbito local como la primera de las citadas, en la que se declaró la inconstitucionalidad del artículo 197.1.a), párrafo segundo, de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General, en la redacción dada por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero.

IV. Casos

1. Caso *Corts Valencianes 2008*

En el año 2006 se reformó el Reglamento de Les Corts para incluir la figura del DNA.

El Grupo Parlamentario «Esquerra Unida-Bloc-Verds-IR-Compromís», integrado por siete personas, expulsó a una diputada de Esquerra Unida (Gloria Marcos), sin que hubiera sido expulsada del partido político EU. La expulsión la suscribieron cuatro de los siete diputados del grupo parlamentario: los otros dos diputados de EU con que contaba el grupo parlamentario no asistieron a la votación.

En aplicación del Reglamento de Les Corts, como dicha diputada había sido «expulsada» del GP pasó a ser DNA. Los otros dos diputados de EU después pasaron también a ser DNA.

Sin embargo, ante las concretas circunstancias referidas se acordó por la Mesa de la Cámara que los tres diputados de EU que habían adquirido la condición de DNA por aplicación del Reglamento pasaran a formar una «Agrupación de DNA», con un status muy similar a un grupo parlamentario, ya que se le otorgaron a dicha «Agrupación de DNA» las mismas facultades que a un grupo parlamentario, con la excepción de las preguntas al Presidente del Gobierno.

22 Relativas a un DNA del Parlamento de las Illes Balears en las que desestimó sendos recursos de amparo y respecto de las cuales se formuló voto particular de Arnaldo Alcubilla y se ha publicado un comentario por Abellán Matesanz en la Revista de las Cortes Generales nº 119 (2025), p. 309-329 cuyas críticas asumen los argumentos de aquellos votos particulares.

En mi opinión, en cómo se resolvió en la práctica este caso concreto late la idea de «transfuguismo bueno» o «virtuoso»²³: el Reglamento se reformó para incorporar el Acuerdo antitransfuguismo de 2006 (la II Addenda), con lo que bastaba la expulsión del grupo parlamentario para adquirir la condición de DNA.

Pero el hecho de que la expulsión del grupo no tenía origen en la expulsión del partido político, así como la circunstancia de que al final los tres miembros de Esquerra Unida (que mantuvieron su afiliación y obediencia partidista) pasaran a tener la condición de DNA llevó a concederles el estatuto de «Agrupación de DNA» (sólo aplicable para abandono de coaliciones electorales), asimilándolo a un grupo parlamentario:

2. Caso La Rioja:

En las elecciones de 2019 la coalición electoral integrada por Podemos, Izquierda Unida y Equo obtuvo dos (2) escaños, integrándose en el Grupo Mixto sus dos representantes.²⁴ En 2022, una de las personas integradas en dicho Grupo (que era también miembro del Gobierno²⁵) fue expulsada de Podemos (por no donar una parte de sus retribuciones al partido). La otra representante del Grupo Mixto entendió que procedía aplicar el pacto antitransfuguismo y solicitó a la Mesa su declaración como diputada no adscrita. Y, efectivamente, así lo acordó; en aplicación del supuesto de hecho contemplado reglamentariamente de expulsión del partido político.

23 Víctor J. Vázquez: «Sobre la expulsión de diputados 'tránsfugas'. La quiebra del Grupo Parlamentario Adelante Andalucía», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, n. 108 (2020), p. 328.

24 Entonces se exigía un mínimo de tres (3). Actualmente basta con dos (2) para formar GP. Lo habitual es aquel número mínimo de tres, que en algunos casos se eleva a cinco (5), aunque Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias permite también un mínimo de dos si se ha obtenido al menos el 6 % de los votos válidos emitidos; y Castilla-La Mancha no fija número mínimo.

25 Sra. Romero Alonso, Consejera de Igualdad, Participación y Agenda 2030.

En este caso, aparentemente, no hubo «traición al electorado», ni se abandonó la línea política, ni se alteró la composición del Gobierno, ni se colaboró con otras formaciones distintas a la de origen: sólo se dejaron de realizar determinadas aportaciones dinerarias al partido.

Además, se trató de la expulsión del Grupo parlamentario mixto, que tiene carácter residual respecto a los grupos parlamentarios *stricto sensu*: esto es, se integran en dicho grupo parlamentario aquellas personas que no lo hacen en los que se constituyen al inicio de la legislatura.

Consecuencia también de dicha expulsión del grupo parlamentario fue que la Junta de Portavoces redujera su voto ponderado a 32, quedando empatada la oposición [16: 12 del GP Popular + 4 del GP Ciudadanos] con la mayoría [16: 15 del GP Socialista; y 1 del GP Mixto], lo que condujo a una reforma del Reglamento para que muchas de sus decisiones no fueran vinculantes (la Junta pasará a ser «oída»). Tema de interés pero que queda fuera de nuestro objeto de análisis.

3. Caso Parlamento de Andalucía

Ocho diputados (M^a Teresa Rodríguez et al. del Grupo Parlamentario «Adelante Andalucía») fueron baja voluntaria del partido político «Podemos Andalucía». Dichos diputados habían concurrido en las listas electorales de la coalición electoral «Adelante Andalucía» tras un proceso de primarias en las que para concurrir a ellas no hacía falta afiliación a ningún partido. La portavoz del Grupo parlamentario «Adelante Andalucía» instó a la Mesa la baja del Grupo parlamentario de aquellas ocho personas, que los declaró DNA. El Reglamento del Parlamento de Andalucía (como sigue siendo habitual en casi todos los Parlamentos que prevén la figura del DNA) sólo prescribía que pasarían a tener dicha condición de DNA quienes causaran baja en su grupo parlamentario.

Según el Tribunal Constitucional, el Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Andalucía que aceptó dicha baja del Grupo

Parlamentario «Adelante Andalucía» vulneró el derecho fundamental contenido en el artículo 23.2 de la CE, por lo que estimó el recurso de amparo, por las siguientes razones:

- No estaba previsto en el Reglamento del Parlamento: para pasar a ser DNA hacia falta la baja en el GP, sin que sea automático ser baja en el partido político, que es un sujeto político distinto.
- Cabría la baja del GP por expulsión del GP, pero ello exige una decisión mayoritaria del GP (en base al artículo 1.1 de la CE)

El Reglamento del Parlamento de Andalucía se modificó en abril de 2021 para recoger la posibilidad de que un diputado sea baja en su GP, en cuyo caso la Mesa reconocerá su condición de DNA en el supuesto de transfuguismo por abandono, expulsión o separación del criterio político fijado por sus órganos competentes.

A mi juicio cabe plantearse si es razonable que se califique de «transfuguismo» un supuesto como el analizado: los ocho DNA van en las listas de una coalición electoral no porque lo haya decidido un partido, sino la militancia y los simpatizantes, ya que concurrieron a un proceso de primarias...

Además, los ocho expulsados son más diputados de los que se quedan en el grupo parlamentario. Es cierto que dicha posibilidad está expresamente prevista en los Pactos Anti transfuguismo, y es el caso de Ciudadanos relativo a la moción de censura en la Región de Murcia que adujo el Partido Popular para sostener que podía hacerlo ante la Comisión de Expertos constituida en el seno del Pacto Anti transfuguismo. Pero esta lo desestimó y, como hemos señalado anteriormente, contraviene la jurisprudencia constitucional que exige que la baja del grupo parlamentario se acuerde por la mayoría de sus miembros.

V. Crítica y conclusiones

En mi opinión, debería contemplarse expresamente que, con carácter previo a acordar la expulsión del grupo parlamentario de una persona,

se le ha dado audiencia. Exigencia mínima que debería ser completada con la instrucción de un procedimiento contradictorio con todas las garantías, habida cuenta su carácter «sancionador», ya que comporta la minoración de derechos del diputado afectado.

Por otra parte, que una expulsión del partido tenga como consecuencia la adquisición de la condición de DNA hace que la decisión salga extramuros del Parlamento, otorgándole así a los acuerdos de un partido político (que no deja de ser una asociación jurídico-privada) eficacia directa –sin filtros– en el ámbito de una Institución que debe ser la clave de bóveda del sistema: el Parlamento.

Si a ello se añade que en muchas ocasiones la realidad permite apreciar falta de democracia interna, escasa participación y garantías en el seno de los partidos políticos, la situación no parece idílica.

Con carácter general cabe concluir que en los pactos anti transfuguismo y en algunos aspectos de la reglamentación que los ha positivizado (otorgándoles determinados efectos jurídicos) late la idea del «tránsfuga» como sujeto traidor y corrupto que se ha beneficiado del partido político en cuyas listas cerradas y bloqueadas ha sido elegido. Y que por ello es un «traidor». Pero la realidad ha mostrado que, aunque puedan haberse dado casos que podrían encajar en dicha descripción, existen otros en que la aplicación automática y rigurosa de la normativa descrita en este trabajo pueden generar una situación injusta, lo que probablemente justifica que se haya «dulcificado» en algunos casos las consecuencias, probablemente porque se entiende que no existe tal «traición» cuando se abandona una coalición sin abandonar el partido: es el caso de la «Agrupación de DNA» de Les Corts Valencianes; o el caso de Baleares, en que si se trata de la expulsión del grupo parlamentario de todos los diputados de una formación integrada en una coalición o federación no pasan a tener la condición de DNA sino a integrarse en el Grupo Mixto.

Cabe también plantearse que aplicar esta normativa de DNA cuando se trata de calificar el supuesto de hecho para ello de «traición al partido o al electorado» puede suponer acabar decidiéndolo la élite

(o, en su caso, el líder) del partido. Cuando es posible que no haya sido el diputado sino la dirección del partido quien haya decidido virar respecto de posiciones anteriores, mantenidas incluso expresamente en campaña electoral y que luego se cambian por pactos postelectorales, formación de coaliciones gubernamentales, etc. De modo que puede suceder que el diputado que el partido califica de «tránsfuga» pueda estar sosteniendo postulados que anteriormente han sido mantenidos por el partido.

También resulta problemático desconocer la legitimidad de una persona que ha resultado electa por una lista en la que se integró por una elección en primarias en las que para participar ni siquiera hace falta ser afiliado (caso «Adelante Andalucía»).

En relación con las dos últimas cuestiones señaladas cabe recordar que el TC (STC 159/2019) entendió legítimo limitar los derechos por causa de transfuguismo en base al especial papel constitucional de los partidos políticos (artículo 6 de la CE). Pero dicha jurisprudencia no puede extrapolarse automáticamente a las coaliciones, como tampoco a los candidatos elegidos en primarias.

Finalmente significar que el hecho de incorporar normativamente (como ha hecho el Parlamento de Andalucía) la previsión de la III Addenda al Pacto antitransfuguismo resulta de difícil encaje constitucional. En efecto, estimar como suficiente para la expulsión de un grupo parlamentario la separación del criterio fijado por el partido político al que concurrió a las elecciones, o al sujeto político que presentó la candidatura²⁶ (en cuyo bastará la comunicación a la Mesa «del abandono, expulsión o separación» de dicho criterio político) comporta inseguridad jurídica y una remisión a un criterio de difícil determinación y ajeno a la Cámara.

26 Artículo 24.2.c del Reglamento del Parlamento de Andalucía.

VI. Bibliografía

- Abellán Matesanz, Isabel María (2025): «Sobre las facultades de los diputados no adscritos. Comentario a las sentencias del Tribunal Constitucional 14/2025 y 15/2025, de 27 de enero», *Revista de las Cortes Generales* n. 119, p. 309-329
- Aguiló i Lúcia, Lluís (dic. 2000): «La expulsión del grupo parlamentario», *Asamblea: Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 4; p. 121-127
- Arévalo Gutiérrez, Alfonso (2009): «El transfuguismo en la Asamblea de Madrid», *Transfuguismo político, escenarios y respuestas*, Cizur Menor, Civitas, Thomson-Reuters, p. 473-494
- (2009): «El transfuguismo en las Cortes Castilla-La Mancha», *Transfuguismo político, escenarios y respuestas*. Cizur Menor, Civitas, Thomson-Reuters, p. 407-422
 - (2008): «El Grupo Parlamentario Mixto de la Asamblea de Madrid», *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.19, p. 35-92
 - (2019): «Los Grupos Parlamentarios, el Grupo Mixto y los Diputados no adscritos», *Manual de uso del diputado*. Madrid, Dykinson, Asamblea de Madrid, p. 59-64
- Arruego Rodríguez, Gonzalo (2013): «Sobre la constitucionalidad del 'diputado no adscrito'», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 99, p. 99-124
- Carmona Cuenca, Encarnación (2009): «La evolución de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de transfuguismo político», *Transfuguismo político, escenarios y respuestas*. Cizur Menor, Civitas, Thomson-Reuters, p. 545-574
- Català i Bas, Alexandre Hugo (2014): «Transfuguismo y régimen jurídico de los concejales no adscritos; ¿puede, y debe, el derecho sancionar la deslealtad política?», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 101, p. 43-77

- Cavero Gómez, Manuel (sept.-dic. 1986): «El sistema de grupos en el Parlamento Europeo», *Revista de las Cortes Generales*, n. 9; p. 157-185
- Cid Villagrasa, Blanca (2012): «Diputados y grupos parlamentarios», *Parlamento y diputado*. Madrid, Tecnos, AELPA, p. 23-50
- Coello Martín, Carlos (2008): «Reglas de juego y sentido común: a propósito de la STC 141/2007, de 18 de junio sobre la disolución del grupo parlamentario riojano», *Revista Vasca de Administración Pública = Herri-Ardurralaritzako Euskal Aldizkaria*, n. 81, p. 179-216
- Díaz Luque, María Teresa (2009): «El transfuguismo parlamentario en Alemania», *Transfuguismo político, escenarios y respuestas*. Cizur Menor, Civitas, Thomson-Reuters, p. 151-160
- Díez Cuquerella, José R. (2021): «El concejal no adscrito», *La función consultiva en la Comunitat Valenciana; XXV Aniversario del Consell Jurídic Consultiu*. Valencia, Tirant lo Blanch, p. 591-603
- Díez Herrero, Laura (2009): «El transfuguismo en el Parlamento de Galicia», *Transfuguismo político, escenarios y respuestas*. Cizur Menor, Civitas, Thomson-Reuters, p. 283-306
- (2009): «El transfuguismo en la Junta General del Principado de Asturias», *Transfuguismo político, escenarios y respuestas*. Cizur Menor, Civitas, Thomson-Reuters, p. 325-340
 - (2009): «El transfuguismo en las Cortes de Castilla y León», *Transfuguismo político, escenarios y respuestas*. Cizur Menor, Civitas, Thomson-Reuters, p. 495-506
- Estella Izquierdo, Vega (2009): «El transfuguismo en el Parlamento de Navarra», *Transfuguismo político, escenarios y respuestas*. Cizur Menor, Civitas, Thomson-Reuters, p. 441-450
- (2009): «El transfuguismo en las Cortes de Aragón», *Transfuguismo político, escenarios y respuestas*. Cizur Menor, Civitas, Thomson-Reuters, p. 393-406
- Fernández Esquer, Carlos (2022): «Las respuestas al transfuguismo en España: especial referencia al pacto antitransfuguismo», *Calidad*

democrática y parlamento. [Zaragoza]: Fundación Manuel Giménez Abad, p. 217-242

Fernández Gutiérrez, Marco (2025): «La regulación de los diputados autonómicos no adscritos y su afectación al núcleo de la función representativa», *El transfuguismo político: respuestas jurídicas y su encaje constitucional*. Valencia: Tirant lo Blanch, p. 343-370

Fernández Hernández, Octavio Manuel (2013): «El concejal no adscrito; evolución normativa y jurisprudencial», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados: revista técnica especializada en Administración Local y Justicia municipal*, n. 4, p. 370-379

García Mexia, Pablo y Villarino Marzo, Jorge (2009): «El transfuguismo en las Cortes Generales», *Transfuguismo político, escenarios y respuestas*. Cizur Menor, Civitas, Thomson-Reuters, p. 245-274

García Roca, Javier (2007): «Representación política y transfuguismo; la libertad de mandato», *Cuadernos de Derecho Público*, n. 32, p. 25-68
— (2009): «Representación política y transfuguismo, la libertad de mandato», *Transfuguismo político, escenarios y respuestas*. Cizur Menor, Civitas, Thomson-Reuters, p. 39-84

García-Villanova Zurita, Gustavo: «Una nueva valoración de la no adscripción a la luz del nuevo pacto antitransfuguismo», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (Nueva época)*, n. 18 (2022), p. 199-214

Gilbaja Cabrero, Estela (2015): «La figura del parlamentario no adscrito», *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, n. 28, p. 161-186

González del Campo, Luis (2009): «Las asambleas de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla; [transfuguismo político]», *Transfuguismo político, escenarios y respuestas*. Cizur Menor, Civitas, Thomson-Reuters, p. 507-544

Greciet García, Esteban (2020): «Los diputados no adscritos en el laberinto: comentario a la STC 159/2019, de 12 de diciembre», *Legal: Revista del Parlamento Vasco - Legebiltzarreko Aldizkaria*, n. 1, p. 142-163

Goig Martínez, Juan Manuel y Núñez Martínez, María Acracia (2025): «La controvertida figura del Diputado (representante) no adscrito: ¿o como limitar el poder de los partidos políticos respecto a sus candidatos electos y si ello es posible», *El transfuguismo político: respuestas jurídicas y su encaje constitucional*. Valencia: Tirant lo Blanch, p. 245-301

Guillem Carrau, Javier (2009): «Régimen de los diputados no adscritos y su agrupación en les Corts Valencianes», *Revista de las Cortes Generales*, n. 77, p. 97-142

López Aguilar, Juan Fernando (1991): *Minoría y oposición en el parlamentarismo; una aproximación comparativa*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los diputados

Magdaleno Alegría, Antonio (2009): «El transfuguismo parlamentario en Portugal», *Transfuguismo político, escenarios y respuestas*. Cizur Menor, Civitas, Thomson-Reuters, p. 161-170

— (2009): «El transfuguismo en el Parlamento de La Rioja», *Transfuguismo político, escenarios y respuestas*. Cizur Menor, Civitas, Thomson-Reuters, p. 351-362

Martí Sánchez, Sylvia (2023): «Expulsión de un grupo parlamentario por la exclusiva decisión de su portavoz al haber dejado de pertenecer los recurrentes a la formación política por la que se presentaron a las elecciones: comentario a la STC 93/2023, de 12 de septiembre. (BOE núm. 244, de 12 de octubre de 2023)», *Revista de las Cortes Generales*, n.116, p. 559-569

Martínez Corral, Juan Antonio: «El sonado caso de diputados que estaban y se les esperaba, pero no aparecieron», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados: revista técnica especializada en Administración Local y Justicia municipal*, n. 11 (2008), p. 1-19

Navarro Méndez, José Ignacio (2009): «El transfuguismo en el Parlamento de Canarias», *Transfuguismo político, escenarios y respuestas*. Cizur Menor, Civitas, Thomson-Reuters, p. 423-440

- Ocón García, Juan (2023): «La reciente reforma del reglamento del Parlamento de la Rioja: el diputado no adscrito y la junta de portavoces», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, n. 25, p. 86-94
- Presno Linera, Miguel Ángel (2002): «¿El fin del 'préstamo' de parlamentarios?», *Cuadernos de Derecho Público*, n. 5, p. [195]-214
- Pulido Quecedo, Manuel Francisco (2007): «El grupo parlamentario y sus vicisitudes reglamentarias; caso de la disolución del grupo parlamentario del Partido Riojano», *Revista de Administración Pública*, n. 10, p. 395-419
- Reinoso Carriedo, Antonio (2007): «La moción de censura y la realidad del transfuguismo; los miembros de las corporaciones locales 'no adscritos'», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados: revista técnica especializada en Administración Local y Justicia municipal*, n. 2, p. 231-239
- Saiz Arnaiz, Alejandro (en.-abr. 1988): «El carácter obligatorio de la pertenencia a un grupo parlamentario, el Grupo Mixto y la Agrupaciones en el Congreso de los Diputados», *Revista de las Cortes Generales*, n. 13, p. 90-135
- Santaolalla López, Fernando (2007): «El transfuguismo en algunos países europeos», *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, n. 19, p. 395-422
- Santolaya Machetti, Pablo y Corona Ferrero, Jesús María (2009): «Transfuguismo político; escenarios y respuestas; estudio introductorio», *Transfuguismo político, escenarios y respuestas*. Cizur Menor, Civitas, Thomson-Reuters, p. 25-35
- Sanz Pérez, Ángel Luis (2020): «Los diputados no adscritos en los parlamentos», *Revista Aranzadi Doctrinal*, n. 4, p. 66-77
- (2022): «Partido político v. diputado: el diputado no adscrito», *Revista Aranzadi Doctrinal*, n. 8, p. 103-116
- (2009): «El transfuguismo en el Parlamento de Cantabria», *Transfuguismo político, escenarios y respuestas*. Cizur Menor, Civitas, Thomson-Reuters, p. 341-350

- (2009): «El transfuguismo en el Parlamento Vasco», *Transfuguismo político, escenarios y respuestas*. Cizur Menor, Civitas, Thomson-Reuters, p. 275-282

Torre Martínez, Lourdes de la: «De nuevo sobre los concejales no adscritos (a propósito de la sentencia del Tribunal constitucional 151/2017, de 21 de diciembre)», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (Nueva época)*, n.º 9 (2018), p. 110-127

Vanaclocha Bellver, Francisco J. y Lorenzo Rodríguez, Javier (2009): «La percepción del transfuguismo entre los ciudadanos españoles», *Transfuguismo político, escenarios y respuestas*. Cizur Menor, Civitas, Thomson-Reuters, p. 575-592

Vázquez Alonso, Víctor Javier (2017): «El caso inédito del Diputado no Adscrito en el Parlamento Andaluz», *Administración de Andalucía: revista andaluza de administración pública*, n.º 97, p. 311-316

- (2020): «Sobre la expulsión de diputados "tránsfugas": la quiebra del Grupo Parlamentario Adelante Andalucía», *Administración de Andalucía: revista andaluza de administración pública*, n.º 108, p. 327-332

Víboras Jiménez, José Antonio (2009): «El transfuguismo en el Parlamento de Andalucía» en: *Transfuguismo político, escenarios y respuestas*. Cizur Menor, Civitas, Thomson-Reuters, p. 307-324

- (2009): «El transfuguismo en la Asamblea de Extremadura», *Transfuguismo político, escenarios y respuestas*. Cizur Menor, Civitas, Thomson-Reuters, p. 451-462

Villarino Marzo, Jorge (2020): «Vulneración del derecho al ejercicio de las funciones representativas: nulidad de las resoluciones parlamentarias en cuanto niegan por entero a un diputado no adscrito el derecho a formular propuestas de pronunciamiento en Pleno: comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 159/2019, de 12 de diciembre. Recurso de amparo 5336-2018: (BOE núm. 10, de 11 de enero de 2020)», *Revista de las Cortes Generales*, n.º 108, p. 397-407

- Visiedo Mazón, Francisco J. (2009): «El transfuguismo en el Parlament de Catalunya», *Transfuguismo político, escenarios y respuestas*. Cizur Menor, Civitas, Thomson-Reuters, p. 283-292
- (2009): «El transfuguismo en el Parlament de les Illes Balears», *Transfuguismo político, escenarios y respuestas*. Cizur Menor, Civitas, Thomson-Reuters, p. 463-472
 - (2009): «El transfuguismo en la Asamblea Regional de Murcia», *Transfuguismo político, escenarios y respuestas*. Cizur Menor, Civitas, Thomson-Reuters, p. 363-374
 - (2009): «El transfuguismo en las Corts Valencianes», *Transfuguismo político, escenarios y respuestas*. Cizur Menor, Civitas, Thomson-Reuters, p. 375-392
- VV.AA. (2009): «Mesa redonda sobre transfuguismo», *Transfuguismo político, escenarios y respuestas*. Cizur Menor, Civitas, Thomson-Reuters, p. 599-634

