

Fernando Santaolalla López

LETRADO DE LAS CORTES GENERALES. PROFESOR TITULAR DE DERECHO CONSTITUCIONAL UNIVERSIDAD DE ALCALÁ

EL TRANSFUGUISMO EN ALGUNOS PAISES EUROPEOS*

RESUMEN

Se estudia el fenómeno de cambio de grupo político a cargo de un representante popular en diversos países de la Unión Europea, tanto a nivel parlamentario como de las corporaciones locales. La finalidad es comprobar hasta qué punto se trata de algo lícito y las posibles medidas implantadas para impedir los abusos detectados en España. La independencia del representante, consagrada constitucionalmente, es lo que en todos los países estudiados permite este tipo de decisiones.

RESUM

S'estudia el fenomen de canvi de grup polític a càrrec d'un representant popular en diversos països de la Unió Europea, tant en l'àmbit parlamentari com de les corporacions locals. La finalitat és comprovar fins a quin punt es tracta de quelcom lícit i les possibles mesures implantades per a impedir els abusos detectats a Espanya. La independència del representant, consagrada constitucionalment, és allò que en tots els països estudiats permet aquest tipus de decisions.

ABSTRACT

My contribution deals with the phenomenon of changing from a political group to another. It is made by a representative of the popular group in different countries of the European Union at both levels: parliamentary and municipal council level. The goal of this survey is to proof that this kind of behaviour is legal. The survey will also

* Este trabajo forma parte del Proyecto de Investigación (I+D) del Ministerio de Educación y Ciencia: "Respuestas jurídico constitucionales al fenómeno del tansfuguismo". Referencia SEJ2004-05943/JURI. Programa Nacional del Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica. 2004 - 2007. Universidad de Alcalá.

pay attention to the measures introduced to prevent the abuses which have been detected in Spain. The independence of the representative, constitutionally established, is what allows this type of decisions in all the countries which have been surveyed.

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN
- II. ALEMANIA
- III. AUSTRIA
- IV. BÉLGICA
- V. FRANCIA
- VI. ITALIA
- VII. PAISES BAJOS
- VIII. SUECIA
- IX. CONCLUSIÓN

I INTRODUCCIÓN

El fenómeno de cambio de grupo político a cargo de un representante popular es un fenómeno sobradamente conocido en España, hasta el punto de haberse acuñado el expresivo término de tansfuguismo para nombrarlo.

Aunque algunas de sus manifestaciones entran en lo propio de lo abusivo, no es algo que sin más pueda descartarse. Se trata de un tema espinoso, donde confluyen varias exigencias constitucionales, no siempre fáciles de armonizar. Tal es el caso del voto ciudadano a un partido político, por un lado, y la reconocida independencia del representante por otro.

El objetivo de las líneas que siguen no es continuar con ese debate teórico, apasionante sin duda, sino dar a conocer la solución o, mejor, la situación imperante al respecto en algunos países de la UE. Todo ello con el propósito de brindar una referencia al debate que sobre el particular sigue existiendo en España.

A tal efecto se expone la situación jurídica y, en lo posible, la fáctica en algunos países europeos. Se han seleccionado países con sistemas parlamentarios muy experimentados y, dentro de ellos, los que por su régimen electoral más parecido guardan con el sistema español. Así, Alemania, Austria, Bélgica, Italia, Países Bajos son países con sistemas electorales de representación proporcional y con un voto por lista bastante extendido. Se incluye también Francia, a pesar de tener un sistema representativo mayoritario, por la relevancia que siempre tiene para el Derecho español.

Al tiempo, y como el tansfuguismo se plantea en los diversos niveles territoriales representativos (nacional, autonómico y local) se ha procurado incluir una referencia de su situación en estos países tanto en el parlamento central como en los entes locales y, en su caso, regionales.

II ALEMANIA

1. SITUACIÓN DE LOS PARLAMENTARIOS

En Alemania no existe norma alguna que prohíba el abandono del propio partido o grupo político por un representante popular. Ni tampoco existe proyecto de limitar o regular este fenómeno. Y ello a pesar de que el sistema representativo alemán es claramente proporcional por listas, si bien estas no son bloqueadas como en España: cada ciudadano dispone de dos votos. Mediante el primer voto cada ciudadano elige al candidato de su preferencia en distritos uninominales; mediante el segundo elige una lista de partido en el (distrito plurinominal) *Land* respectivo. Para el reparto de escaños, primero, a nivel federal se determinan los escaños que corresponden proporcionalmente a cada partido, siempre entre los que hayan superado el cinco por ciento de los votos emitidos. Luego dentro de cada *Land* los escaños se distribuyen proporcionalmente a los votos del partido correspondiente. Finalmente, los escaños dentro de cada lista se atribuyen primero a los candidatos que hubiesen ganado en los distritos uninominales y en caso de no haberlos y para el resto de los escaños ganados se sigue el orden en que los candidatos aparecen en la lista correspondiente.

A pesar de que en definitiva el voto se emite en función del partido político, es posible abandonar, una vez elegido, el partido o grupo con el que se accedió al

Parlamento. La razón yace en la prohibición del mandato imperativo que establece el artículo 38.1 de la Ley Fundamental: *Los diputados del Bundestag alemán representan a todo el pueblo y no están sujetos a mandatos e instrucciones y sólo a sometidos a su propia conciencia (Sie sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen)*. Esta definición constitucional corta de raíz todo intento de presentar al parlamentario como representante de un partido o fuerza política. Su representatividad del conjunto del pueblo hace jurídicamente imposible que alguien le pueda imponer una conducta: al carecer ese pueblo de existencia real, no existe un principio del que derivar un mandato sobre el modo de ejercer su condición. Por si quedase poco claro, se explicita la prohibición de cualquier mandato o instrucción.

De este modo, resulta perfectamente posible, aunque en la práctica no sea muy normal, el abandono del grupo político en el que fue elegido el diputado para incorporarse a otro o para pasar a una situación de no adscrito (*fraktionslose Abgeordnete*). Esta última situación, no estrictamente equiparable a lo que en España llamaríamos el grupo mixto, incluye también a los diputados que fueron elegidos como independientes o que pertenecen a partidos que no alcanzaron la barrera del cinco por ciento de los diputados, que es el requisito para constituir un grupo propio. Por supuesto, el mismo régimen se aplica cuando el abandono obedece a la expulsión por el grupo o partido respectivo¹.

Apenas existen normas sobre los diputados independientes o no adscritos. Sólo se refiere a ellos el artículo 59.2 del Reglamento (GOBT) del Bundestag: *Los grupos parlamentarios designan sus miembros en las comisiones y su portavoz. El presidente designa a los diputados independientes miembros consultivos de las comisiones*. En términos generales, el status de estos diputados independientes es el mismo que el de sus pares integrados en grupos, con la salvedad de que en las comisiones pueden participar con voz, pero sin voto.

Ahora bien, en esta materia tuvo y tiene una relevancia especial la sentencia del Tribunal Constitucional Federal de 13 de junio de 1989 (BverfGE 80, 188 y ss²) en el llamado caso

1 En los datos que figuran en la web del Bundestag <<http://www.bundestag.de/mdb/index.html>> no existe indicación sobre número de estos diputados independientes en las legislaturas 1 a 9. En la legislatura 15 aparecen tres y en la 16 dos.

2 Fuente: <<http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv080188.html>>.

Wüppsahl. El diputado Wüppsahl pertenecía al grupo de los Verdes y, en cuanto tal, había sido adscrito a las comisiones de Interior y Jurídica del Bundestag así como a la comisión mixta con el Bundesrat. Sin embargo, en 1988, como consecuencia de sus disputas con su partido político, fue excluido del mismo y del grupo parlamentario. Asimismo se le privó de la pertenencia a las comisiones citadas, amén de otras facultades. A raíz de estos hechos, el diputado Wüppsahl interpuso un conflicto orgánico contra el Bundestag, su presidente y su hasta entonces grupo parlamentario de los Verdes.

El Tribunal Constitucional Federal falló a favor del diputado Wüppsahl, indicando que habían sido lesionados sus derechos derivados del artículo 38.1 de la Ley Fundamental, en la medida que no se le había reconocido la posibilidad de actuar como miembro, con derecho de voz y propuesta, de una comisión del Bundestag.

Pero el tribunal sentó una doctrina cuyos puntos de más relevancia, a los efectos de presente estudio, fueron los siguientes:

a) El *status* representativo de los diputados que se deriva del art. 38.1 de la Ley Fundamental es el fundamento de la condición representativa del Bundestag;

b) Todos los diputados están llamados a participar en el trabajo del Bundestag con los mismos derechos y obligaciones;

c) Los derechos de los diputados no proceden del reglamento parlamentario, el cual debe limitarse a la determinación de la forma y modo de su ejercicio, con la consecuencia de que puede limitarlos en casos concretos pero no eliminarlos;

d) La organización del trabajo parlamentario se basa actualmente en la existencia de grupos parlamentarios, cuya formación obedece al ejercicio libre del mandato de los diputados (art. 38.1 de la Ley Fundamental), con la consecuencia de que la ordenación reglamentaria de las facultades de los grupos tiene que hacerse con la observancia de los derechos de los segundos;

e) La composición de las comisiones, para ser consecuentes con el principio representativo, debe reflejar a pequeña escala la propia del Parlamento;

f) La importancia de las comisiones en el trabajo parlamentario determina que un diputado no pueda ser excluido de las mismas sin que medien poderosas razones funcionales de la institución;

g) Consiguientemente, todo diputado debe tener reconocido el derecho a participar en una comisión, incluyendo el uso de la palabra y la formulación de

propuestas, pero, en cambio, no puede exigirse sin más que ostente el derecho de voto;

h) El uso de palabra por los diputados independientes (*fraktionslose Abgeordnete*) debe calcularse en función de la importancia y dificultad de la cuestión debatida y de la duración del debate correspondiente, e

i) Los diputados independientes (*fraktionslose Abgeordnete*) no tienen derecho a recibir una subvención económica equiparable a la de los grupos parlamentarios.

Como consecuencia de esta sentencia, se han adoptado ciertas medidas en el Bundestag. Así se considera que los diputados independientes no tienen derecho a pertenecer a la Junta de Portavoces (*Ältestenrat*), si bien se entiende que este órgano debe cuidar los intereses de todos los diputados.

Mediante unas directrices de 12 de diciembre de 1991 se ha cuantificado el tiempo de intervención que puede corresponder a estos diputados: en los debates de hasta una hora, disponen de cinco o diez minutos; en las cuestiones actuales tres minutos, y así sucesivamente. No cabe que en la lista de oradores se inscriban estos diputados independientes en modo que igualen o superen el tiempo correspondiente a los grupos pequeños.

Todo diputado y, por tanto, también los independientes pueden formular mociones procedimentales y enmiendas en la segunda lectura de proyectos de ley, pero en lo restante el reglamento del Bundestag limita el derecho de iniciativa a los grupos o a diputados que representen un cinco por ciento de los miembros del Bundestag. Esto último se aplica a las proposiciones de ley, a las enmiendas en la tercera lectura y a las preguntas (*kleine Anfrage*) e interpelaciones (*grosse Anfrage*)³.

En lo tocante a las comisiones, ya hemos señalado que todo diputado tiene derecho a participar en una comisión permanente, pero sin que ello signifique la elección de cuál ha de ser ésta. No obstante, se considera que sus intereses y especialización deben ser valorados a estos efectos. Esta participación, como también se ha dicho,

3 El art. 76 del Reglamento (GOBT) establece que, salvo lo dispuesto en sentido distinto en otros lugares del Reglamento, las iniciativas mencionadas en el art. 75 tienen que ser suscritas por un grupo o el cinco por ciento de los miembros del Bundestag.

no alcanza al derecho de voto, que se mantiene en todo caso para el pleno. De la participación está excluido el caso de las comisiones de investigación y de la comisión mixta prevista en el artículo 53 de la Ley Fundamental.

El diputado independiente no puede escoger su escaño en el salón de sesiones. Normalmente se le adjudica uno en la última fila.

En lo tocante a ayuda financiera, y como ya se ha dicho, el diputado independiente no puede reclamar una dotación equiparable a la de los grupos parlamentarios, pues su estatus es esencialmente distinto, en el sentido de que no aporta la coordinación y dirección de la actividad parlamentaria que es inherente a los grupos. Las ventajas informativas de estos últimos resultan compensadas con los servicios que el diputado independiente puede obtener del Departamento de Estudios.

En el Consejo Federal o Bundesrat no se presenta el problema del transfuguismo. La razón no merece mayor explicación: sus miembros no son elegidos como representantes populares sino designados por los gobiernos de los Länder y están sujetos a una suerte de mandato imperativo procedente de esos mismos gobiernos, en la medida que todos los consejeros de un mismo Land tienen que votar en un mismo sentido. Por tanto, al carecer de toda connotación partidista oficial no existe la base para que pueda presentarse este problema.

2. REPRESENTANTES LOCALES

La prohibición de mandato imperativo y consiguiente independencia formal del representante se observa también en el plano local, al amparo del principio de homogeneidad en concordancia con el artículo 28.2 de la Ley Fundamental: *En los Länder, distritos y municipios existirá una representación del pueblo basada en el sufragio universal, directo, libre, igual y secreto (In den Ländern, Kreisen und Gemeinden muß das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist)*⁴.

⁴ Vid sobre este punto Lucca MEZZETTI "Sistemi elettorali locali e forma di governo nella Repubblica Federale Tedesca" en en *Sistemi elettorali e governo locale* a cura de Silvio Gambino Roma 1991, p. 74 y ss.

Consecuencia de lo anterior es que el concejal alemán, al igual que el diputado, goza de plena libertad jurídica, sin otro límite que el que le oponga su propia conciencia, como también afirma el inciso final del artículo 38.1, citado.

De todos modos, los posibles cambios de grupo por los representantes locales no parecen tener las consecuencias que se producen en España, en el sentido de posibilitar un cambio de mayoría y, consiguientemente, de alcalde y de orientación política de la corporación. La razón estriba en que desde finales del siglo pasado se ha impuesto en los diversos *Länder* la elección directa de los alcaldes, en modo coincidente con lo que también ocurre en Italia. Este sistema refuerza la legitimidad democrática del alcalde, en cuanto producto directo de la voluntad ciudadana y no de acuerdos inter o intrapartidarios⁵. Y, sobre todo, neutraliza e impide cualquier intento de cambiar al titular de la alcaldía mediante una reconfiguración de la mayoría en la asamblea municipal. Dicho con otras palabras, el fenómeno de cambio de grupo no puede obedecer a este tipo de motivación.

III AUSTRIA

También Austria reconoce el principio de libertad del parlamentario, que es lo que legitima el cambio de grupo. En concreto el art. 56 de la Ley constitucional Federal establece que *los miembros de la Asamblea Nacional y del Consejo Federal no están sujetos a mandatos en el ejercicio de su cargo (Die Mitglieder des Nationalrates und die Mitglieder des Bundesrates sind bei der Ausübung dieses Berufes an keinen Auftrag gebunden)*.

Se admite la existencia de diputados independientes, toda vez que el art. 7 del Reglamento⁶ de la Asamblea Nacional exige cinco miembros al menos para formar

5 Vid al respecto F. SOSA WAGNER "Elección de alcaldes en Alemania: sugerente experiencia" en *El Mundo* de 22 de mayo de 2007, p. 4. Este sistema de elección directa del alcalde ya había sido experimentado en Baviera, según relata Fulcro LANCASTER, "I sistema di rappresentanza nei Länder e nei comuni tedeschi" en *Cittadini e rappresentanza in Europa*, a cura de G. RICCAMBONI Milán 1992, p. 66 y ss.

6 *Abgeordnete derselben wahlwerbenden Partei haben das Recht, sich in einem Klub zusammenzuschließen. Für die Anerkennung eines solchen Zusammenschlusses ist die Zahl von mindestens fünf Mitgliedern erforderlich. Abgeordnete, die nicht derselben wahlwerbenden Partei angehören, können sich in einem Klub nur mit Zustimmung des Nationalrates zusammenschließen. Die Ergebnisse der Konstituierung eines Klubs sowie Veränderungen derselben sind dem Präsidenten unverzüglich schriftlich mitzuteilen.*

grupo. Estos diputados independientes pueden provenir de los pertenecientes a partidos que no alcanzan ese número de escaños o bien de los que abandonan su grupo de origen. Según dicho artículo, los nuevos grupos o las variaciones en los mismos deben comunicarse por escrito inmediatamente al presidente de la Cámara.

Estos diputados independientes disfrutan de los mismos derechos y facultades que los demás, con las siguientes excepciones:

— No pertenecen a las comisiones, ya que la composición de las mismas se establece en proporción a los efectivos de los grupos políticos. No obstante, pueden asistir a sus reuniones, salvo que la comisión afectada decida de modo diferente.

— No están representados en lo que podemos llamar la Junta de Portavoces (*Präsidialkonferenz*), pues, en cuanto órgano de gobierno, se integra por el presidente de la Cámara y los portavoces de los grupos.

— En caso de limitarse los turnos de palabra, pueden ver reducida su intervención a no menos de diez minutos.

— En la medida que los despachos se distribuyen proporcionalmente al tamaño de los grupos y luego estos los ceden a sus miembros, reciben el espacio que les adjudique el presidente.

IV BÉLGICA

1. SITUACIÓN DE LOS PARLAMENTARIOS

En Bélgica la elección de los representantes se hace mediante un sistema de representación proporcional en distritos plurinominales, (bien que no se haga mediante listas bloqueadas por mor de la existencia de votos nominativos a los componentes de una misma lista)⁷. A pesar de ello tampoco en este país existe norma que impida el cambio de grupo parlamentario. Al contrario, y a pesar de las sucesivas reformas constitucionales, el art. 42 de la Constitución mantiene el principio tradicional de prohibición del mandato imperativo: *Los miembros de las dos Cámaras representan a la Nación y no únicamente a los que los eligen*⁸. Por eso el abandono del propio grupo resulta un acto enteramente lícito.

⁷ Véase un resumen en: <http://www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/pri/elections/09F-2003.pdf>.

⁸ *Les membres des deux Chambres représentent la Nation, et non uniquement ceux qui les ont élus.*

De hecho, la pertenencia a los grupos no se concibe como imperativa: el art. 11.1 del Reglamento de la Cámara de Representantes afirma que *los representantes pueden constituir grupos políticos*, lo que denota una naturaleza formalmente voluntaria, si bien, en la práctica, generalizada. Es más, según la información que proporciona el propio Parlamento belga⁹, existen representantes oficialmente no pertenecientes a grupos políticos, citándose al efecto el mismo art. 11, en el que se fija un mínimo de cinco diputados para poder constituir un grupo. De esto modo, estos representantes pueden provenir de partidos que no alcanzan ese mínimo o de otros que abandonan su grupo originario.

El representante que abandona su grupo puede incorporarse a otro o mantenerse en esa situación indefinida, de independencia. En el primer caso, el representante disfruta de los mismos derechos que los otros miembros del grupo de acogida: presencia en los plenos, participación en los debates, presentación de enmiendas y voto y, más en concreto, los derechos dependientes de la proporcionalidad, como el número de comisiones al que se puede pertenecer, pertenencia a delegaciones y participación en asambleas parlamentarias internacionales, a lo que se añade la subvención de grupo y disponer de un asistente con título universitario.

Si, por el contrario, dicho representante no se incorpora a otro grupo, sino que se mantiene independiente, entonces mantiene sus derechos de participación en el pleno, con todas las facultades consiguientes, y puede asistir a cualquier reunión de comisión y expresarse en la misma, pero en cambio pierde todo derecho de votar en comisión. Y también pierde todo derecho a beneficiarse de la subvención concedida a los grupos y de contar con un asistente de nivel universitario.

Por lo demás, el fenómeno en cuestión no altera en exceso el funcionamiento de la Cámara, pues aunque la mayoría de sus órganos internos se forman en modo proporcional al número de miembros de cada grupo, esto se hace al comienzo de la legislatura y para el resto de la misma, privando al posible tráfuga de los posibles beneficios que podría obtener en este sentido. Tal es lo que dispone el art. 158.1 del Reglamento de la Cámara¹⁰.

⁹ Vid. <<http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/51/0003/51K0003001.pdf>>.

¹⁰ *Les nominations auxquelles la Chambre est appelée à procéder parmi ses membres, à l'exception de celles relatives au Bureau, se font à la représentation proportionnelle des groupes politiques. Cette représentation proportionnelle des groupes politiques est fixée sur la base du nombre de sièges obtenus par ces mêmes groupes après chaque élection de la Chambre des représentants. La Chambre détermine, sur proposition du Bureau, le nombre de places à attribuer à chaque groupe politique dans chaque cas.* El subrayado es obviamente nuestro.

En el Senado se aplica la misma regla, si bien el art. 76.4 de su Reglamento¹¹ admite una redistribución de puestos. Pero esta última se reserva para los casos en que los cambios impliquen una alteración profunda de la relación de fuerzas.

Por lo demás, cinco o más representantes independientes pueden acordar en un momento dado formar un grupo parlamentario, para lo cual sólo se exige que cuente con un proyecto político conjunto. En ese caso, el nuevo grupo disfruta de todos los beneficios establecidos con carácter general, con la salvedad ya recogida de no poder influir en los nombramientos realizados para el conjunto de la legislatura.

2. REPRESENTANTES LOCALES

En los ayuntamientos, el peligro de alteración de mayorías y cambio de alcalde como consecuencia de defecciones en los grupos políticos se conjura mediante una solución parecida a la vista en el Parlamento y, sobre todo, mediante la garantía legal de la estabilidad de los cargos ejecutivos.

En efecto, en el sistema belga municipal existen, además de la asamblea municipal, el alcalde o burgomaestre y los escabinos, todos ellos con funciones ejecutivas.

Pues bien, en Valonia el alcalde o burgomaestre es designado por el Gobierno entre los miembros de la asamblea por un periodo de seis años, pudiendo los miembros de ésta formular propuestas en este sentido. El alcalde no pierde su condición más que al causar baja como miembro de la asamblea municipal (Art. L1123, capítulo III, sección 1ª, del Código de la democracia local y de la descentralización, aprobado por Decreto de la Región Valona de 22 abril de 2004¹²). Por su parte, los escabinos —cargos ejecutivos cuyo número varía en función del número de habitantes de cada municipio— son elegidos por la propia asamblea municipal entre sus miembros, exigiéndose ser presentado como candidato por al menos la mayoría de los elegidos de la lista del candidato. Y su mandato también se extiende a un periodo de seis años, de tal modo que un cambio de mayoría en la corporación no puede influir en los escabinos.

11 *Lorsque la composition des groupes politiques subit des modifications qui influencent la représentation proportionnelle, le bureau propose, s'il y a lieu, une nouvelle répartition des mandats.*

12 Fuente: <<http://wallex.wallonie.be/wallexII?PAGEDYN=SIGNTEXT&CODE=189831&IDREV=1&MODE=STATIC>>.

Solución parecida se observa en Flandes. Según el art. 45 del Decreto comunal de 15 de julio de 2005 (*Moniteur Belge* de 31 agosto de 2005¹³) los escabinos se eligen por mayoría absoluta entre los miembros del consejo municipal, y a propuesta de la mayoría de los elegidos concejales en la misma lista que el candidato. Su mandato se extiende a un periodo fijo de seis años, salvo que se hubiese presentado candidato por un plazo menor o casos de dimisión (art. 47). Por su parte, el alcalde o burgomaestre también es designado por un periodo fijo de seis años por el gobierno de la comunidad flamenca entre los concejales. Por tanto, no se contempla la existencia de mociones de censura o similares, que pudiesen ser utilizadas por un tráfuga para influir en la composición de los órganos ejecutivos.

De otra parte, en cuanto a las comisiones internas debe tenerse en cuenta que sus puestos se distribuyen proporcionalmente al número de miembros de cada grupo, considerándose que sólo forman parte de la misma los elegidos en ella, con lo cual no es posible que cambios de grupo suponga repercusión a este efecto¹⁴.

V FRANCIA

1. SITUACIÓN DE LOS PARLAMENTARIOS

Aunque con mayor laconismo, el mismo principio de libertad del parlamentario está reconocido en Francia: el art. 27 de la Constitución de 1958 proclama que *todo mandato imperativo es nulo*. De ahí se deduce que el representante popular goza de plena independencia jurídica para el desarrollo de su función, incluida la posibilidad de abandonar el grupo parlamentario correspondiente al partido o lista con el que fue elegido. Comentando este precepto, P. AVRIL y J. GICQUEL afirman que el mandato de diputados y senadores es general —distinto al propio del Derecho civil—, independiente e irrevocable¹⁵.

Incluso la virtualidad formal de un posible mandato de partido se hace todavía más remota, si se tiene en cuenta que los diputados franceses son elegidos en elección

13 Fuente: <<http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article.pl>>.

14 Art. 1122-34 del citado Código valón de la democracia local y de la descentralización.

15 Vid *Droit parlementaire* París 1996 p. 29-31. También Jean LAPORTE y Marie-José TULARD *Le droit parlementaire*, París 1986, p. 22.

nes directas y distritos uninominales a dos vueltas (art. 123 del Código electoral). Al no basarse la elección en el sistema de listas, sino en candidatos personales pertenecientes a diversos partidos políticos, pierde todo apoyo la consideración de que el voto se emite a favor del partido que sustenta la lista y no del candidato en particular.

Lo anterior se refleja en el seno de las Cámaras. Así, el art. 19 del Reglamento de la Asamblea Nacional dice que los diputados pueden agruparse por afinidades políticas, pero sin exigir la pertenencia a un mismo partido. La condición esencial para crear un grupo es contar con 20 diputados. Y, sobre todo, el art. 21 viene indirectamente a reconocer la posibilidad de abandono o cambio de grupo, al establecer que *las modificaciones en su composición deben ponerse en conocimiento del presidente de la Asamblea con la firma del diputado interesado, si se trata de una dimisión, con la firma del presidente del grupo, si se trata de una exclusión y con la doble firma del diputado y del presidente del grupo si se trata de una adhesión o adscripción.*

Por lo demás, el fenómeno de cambio o abandono del propio grupo no parece tener consecuencias graves para la estabilidad gubernamental o la permanencia de la mayoría parlamentaria. Primero, porque el sistema electoral mayoritario concede una prima importante en escaños al partido victorioso, de tal modo que el mismo puede permitirse el lujo de sufrir algunas defecciones sin por eso perder su condición mayoritaria. Así, en la nueva legislatura (XIII) inaugurada en junio de 2007, sobre un total de 577 diputados el partido mayoritario (Unión por un movimiento popular) se ha hecho con 314 más 6 asociados¹⁶. Como puede verse, tendría que sufrir muchos abandonos dicho grupo para perder la mayoría absoluta. Segundo, porque el sistema semipresidencialista instaurado, con un ejecutivo sumamente reforzado (nombraimiento del primer ministro y de los ministros, fijación por el gobierno del orden del día, reserva reglamentaria, cuestión de confianza asociada a un proyecto de ley, etcétera) merma las posibilidades de una oposición en el seno de las cámaras que pueda afectar seriamente a la estabilidad gubernamental¹⁷.

¹⁶ Vid al respecto: <<http://www.assemblee-nationale.fr/13/tribun/comm6.asp>>.

¹⁷ Vid. P. AVRIL y J. GICQUEL *Droit ...*, *cit.* p. 86 y s.

2. REPRESENTANTES LOCALES

Las corporaciones locales también poseen un carácter representativo de la población respectiva¹⁸. Sus órganos colegiados (por un lado, consejo municipal y, por otro, consejo departamental o provincial) se eligen por un sistema que, en principio, recuerda al español: elección directa y por sufragio universal. A su vez, estos representantes —consejeros municipales y consejeros generales de departamento— eligen en un segundo momento a los ejecutivos: alcaldes y presidentes de consejos generales departamentales¹⁹. Estos últimos por tanto proceden también de un sufragio indirecto.

Pero, a excepción de lo anterior, las diferencias son de alcance: en los municipios de menos de 3.500 habitantes, los consejeros municipales —equivalentes a nuestros concejales— se eligen por sistema de lista y sufragio mayoritario a dos vueltas, siendo posible la combinación de candidatos de listas diversas (*panachage*)²⁰. Resultan elegidos en la primera vuelta los que obtienen la mayoría absoluta de los votos y siempre que los mismos equivalgan al menos a una cuarta parte de los electores²¹. Si no se alcanza esta mayoría, se procede a una segunda vuelta en la que quedan elegidos los que obtengan más votos. De este modo, cabe suponer la formación de mayorías fuertes y homogéneas en estos municipios.

En los municipios de más de 3.500 habitantes el voto es por listas cerradas, para el conjunto del municipio (excepción hecha de París, Lyon y Marsella), y con sistema representativo fuertemente mayoritario: la lista que haya obtenido la mayoría absoluta de votos en una primera vuelta o la mayoría relativa en una segunda vuelta recibe la mitad de los puestos de concejal. La otra mitad se reparte proporcionalmente

18 Vid en general Y. GAUDEMET *Les élections locales*, París, 1991.

19 Así el art. L2122-4 del Código general de colectividades territoriales dispone : *Le conseil municipal élit le maire et les adjoints parmi ses membres, au scrutin secret et à la majorité absolue. Nul ne peut être élu maire s'il n'est âgé de dix-huit ans révolus.*

20 Vid en este sentido Jean-Bernard AUBY, Jean-Francois AUBY y Rozen NOGUELLOU *Droit de collectivités locales*, PUF, París, 2004, p. 110 y s.

21 En efecto, el Código electoral establece Art. L 252: *Les membres des conseils municipaux des communes de moins de 3500 habitants sont élus au scrutin majoritaire.* Art. L253 : *Nul n'est élu au premier tour de scrutin s'il n'a réuni : 1° la majorité absolue des suffrages exprimés; 2° un nombre de suffrages égal au quart de celui des électeurs inscrits. Au deuxième tour de scrutin, l'élection a lieu à la majorité relative, quel que soit le nombre des votants. Si plusieurs candidats obtiennent le même nombre de suffrages, l'élection est acquise au plus âgé.* Art. L254 : *L'élection des membres du conseil municipal a lieu au scrutin de liste pour toute la commune. Néanmoins, la commune peut être divisée en sections électorales, dont chacune élit un nombre de conseillers proportionné au chiffre des électeurs inscrits, mais seulement quand elle se compose de plusieurs agglomérations d'habitations distinctes et séparées; aucune section ne peut avoir moins de deux conseillers à élire. Chaque section doit être composée de territoires contigus.*

a los votos obtenidos por las distintas listas. Esto último supone que la lista primera también participa en esta segunda adjudicación, con lo que recibe una prima muy fuerte en puestos de concejal.

De este modo, en los municipios, especialmente en los de más de 3.500 habitantes, la mayoría puede ser tan sólida como para poderse permitir algunas defecciones sin que lo mismo afecte a su condición de tal.

Por su parte, el alcalde y el presidente del consejo general departamental son elegidos, como ya se ha dicho, por la asamblea o consejo del correspondiente ente local²².

En el primer caso por mayoría absoluta en dos vueltas y por mayoría relativa en una tercera. Su mandato se extiende a los seis años de la propia corporación. El presidente del consejo general departamental es elegido a doble vuelta por periodos de tres años.

Sin embargo, y al revés de lo que sucede en España, una vez elegidos, alcalde y presidente departamental devienen prácticamente inamovibles, pues no pueden ser destituidos mediante mociones de censura o similares. De este modo, a cambio de sacrificar el principio de responsabilidad política, se evita que posibles bajas en el grupo mayoritario o cambios de grupo puedan traducirse en la destitución de alguno de estos ejecutivos locales.

Este sistema tiene el inconveniente de que se pueden producir situaciones de divergencia entre los ejecutivos y las asambleas respectivas, con el consiguiente bloqueo en la adopción de decisiones, como de hecho ocurre²³.

En último extremo, para evitar situaciones graves de enfrentamiento, el Código general de colectividades territoriales autoriza al Consejo de Ministros a disolver la correspondiente corporación y al prefecto a suspenderla por plazo de un mes²⁴. Medida igual se prevé para el consejo departamental²⁵.

22 Vid al respecto Jean-Bernard AUBY, Jean-Francois AUBY y Rozen NOGUELLOU ob. cit. p. 132-137.

23 Vid al respecto Jean-Bernard AUBY, Jean-Francois AUBY y Rozen NOGUELLOU ob. cit. p. 122 y 142 y s.

24 Su art. L 2121-6 establece: *Un conseil municipal ne peut être dissous que par décret motivé rendu en conseil des ministres et publié au Journal officiel. S'il y a urgence, il peut être provisoirement suspendu par arrêté motivé du représentant de l'Etat dans le département. La durée de la suspension ne peut excéder un mois.*

25 El art. L3121-5 del mismo Código obliga entonces a informar al Parlamento: *Lorsque le fonctionnement d'un conseil général se révèle impossible, le gouvernement peut en prononcer la dissolution par décret motivé pris en conseil des ministres ; il en informe le Parlement dans le délai le plus bref. La dissolution ne peut jamais être prononcée par voie de mesure générale.*

Lo que importa subrayar es que el sistema está organizado de tal forma que el transfuguismo muy poco puede hacer para provocar cambios de alcalde o presidente del consejo general. El precio, como señala Jean Marie BÉCET, es el presidencialismo de los entes locales, con unos órganos colegiados limitados al papel de comparsas²⁶.

VI ITALIA

1. SITUACIÓN DE LOS PARLAMENTARIOS

La Constitución italiana recoge el principio clásico de libertad del diputado o senador, que es lo que impide cualquier medida contra el que abandona el propio grupo parlamentario o su disciplina. En concreto, el art. 68 afirma que *Todo miembro del Parlamento representa a la Nación y ejerce sus funciones sin estar ligado a mandato alguno (Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato)*.

Esta situación se ha respetado a lo largo del tiempo, a pesar de los cambios sufridos por el sistema electoral. La proporcionalidad pura en el reparto de escaños estuvo vigente hasta que la crisis del sistema de partidos determinó el cambio a un sistema mayoritario parcial por las leyes 276 (Senado) y 277 (Cámara de diputados) de 4 de agosto de 1993. Este segundo sistema suponía en síntesis que las dos terceras partes de ambas cámaras se elegían por un sistema mayoritario en distritos uninominales, mientras que el resto de los escaños se adjudicaban mediante un sistema proporcional por listas. A su vez, este segundo sistema fue sustituido por la Ley n. 270, de 21 de diciembre de 2005, caracterizada por volver a la proporcionalidad²⁷, pero corregida por un complejo sistema de barreras electorales (sólo acceden al reparto las coaliciones de tres listas que obtengan al menos el diez por ciento de los votos a nivel nacional o las listas únicas que alcancen al menos el cuatro por ciento) y primas de mayoría (la coalición o lista más votada recibe el 55 por ciento de los escaños de la cámara).

26 Vid de este autor "Las estructuras locales y su funcionamiento" en Institut International d'Administration publique *Las entidades locales francesas*, París 2001, p. 53 y s.

27 Para una explicación más detenida véase: <<http://www.senato.it/istituzione/29374/29385/84703/84705/genpagsm.htm>>.

La situación de los parlamentarios en relación a los grupos no ha variado a pesar de estos cambios electorales. Según el art. 14 de los reglamentos respectivos de Cámara y Senado, la incorporación a un grupo parlamentario es obligatoria, pero todo diputado o senador puede hacerlo libremente, en el sentido de incorporarse al grupo de su preferencia, aunque no coincida con el del partido político por el que fue elegido. Si no se incorpora a un grupo determinado, por no contar con el mínimo exigido para su formación (20 diputados en la Cámara y 10 senadores en el Senado, si bien en ciertos casos los reglamentos facultan a las mesas para autorizar grupos con menos componentes) o por preferirlo así, queda adscrito al grupo mixto²⁸, solución que es igual a la existente en España. Consecuencia de lo anterior, y al amparo del mismo principio, todo diputado o senador puede abandonar libremente o ser expulsado del grupo parlamentario al que pertenece. En este caso, puede incorporarse a otro grupo distinto, si éste así lo admite, o al grupo mixto. Además, durante el transcurso de la legislatura es posible la formación de nuevos grupos, con tal de que se respeten los requisitos básicos al efecto, como el mínimo de componentes.

Todos los grupos y, consiguientemente, el mixto tienen los mismos derechos, si bien algunas facultades pueden graduarse en función de su importancia numérica. Esta igualdad alcanza a la dotación de locales y subvención financiera²⁹.

Al amparo de estas premisas, el fenómeno de cambio de grupo, conocido como *movilità parlamentare* o movilidad parlamentaria, es un fenómeno de uso muy frecuente³⁰, ampliamente aceptado³¹.

Del siguiente cuadro³², relativo a la XIV legislatura (2001-2006), se desprende fácilmente que los cambios de grupo no son un fenómeno extraño en la vida de la

28 Los apartados 3 y 4 establecen lo siguiente: 3. *Entro due giorni dalla prima seduta, i deputati devono dichiarare al Segretario generale della Camera a quale Gruppo appartengono.* 4. *I deputati i quali non abbiano fatto la dichiarazione prevista nel precedente comma, o non appartengano ad alcun Gruppo, costituiscono un unico Gruppo misto.*

29 Véase al respecto: Carmela de CARO en T. MARTINES y otros *Diritto parlamentare*, Giuffrè Milano, 2005, p. 94 – 109.

30 Véase abundante información al respecto: Beatriz TOMÁS MALLÉN *Transfuguismo parlamentario y democracia de partidos*, CEPC, Madrid, 2002, p. 118- 145, Salvatore CURRERI, "I gruppi parlamentari nella XV legislatura" en *Quaderni Costituzionali*, n. 3 (sett. 2006), p. 548-551. En estos estudios se muestra cómo los distintos modelos electorales no han supuesto variación significativa en la existencia de cambios de grupo parlamentario.

31 Véase Maria Luisa MAZZONI *Diritto parlamentare* Giappichelli, Turín 2005 p. 114 y s y bibliografía citada en notas anteriores. Una excepción crítica se encuentra en Silvano TOSI y Armando MANNINO *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milán, 1999 p. 161-168.

32 Fuente: <<http://legxiv.camera.it/organiparlamentarism/239/260/documentoxml.asp>>. Obsérvese que el grupo mixto se subdivide en componentes o subgrupos, constituidos por diputados de la misma tendencia que no llegan a alcanzar el mínimo para formar grupo propio.

Cámara de Diputados. Destaca el aumento de miembros del grupo mixto, fenómeno que recuerda al de la cámara equivalente española.

Grupos	Número de miembros al comienzo de la XIV legislatura	Número actual
ALLEANZA NAZIONALE	99	94
DEMOCRATICI DI SINISTRA-L'ULIVO	137	129
FORZA ITALIA	178	167
LEGA NORD FEDERAZIONE PADANA	30	26
MARGHERITA, DL-L'ULIVO	80	80
MISTO	49	64
COMUNISTI ITALIANI	9	10
ECOLOGISTI DEMOCRATICI	—	4
LA ROSA NEL PUGNO	—	11
LIBERAL-DEMOCRATICI, REPUBB. NUOVO PSI	—	6
MINORANZE LINGUISTICHE	5	5
MRE-MOVIMENTO REPUBBLICANI EUROPEI	—	3
NUOVO PSI	3	—
POPOLARI-UDEUR	—	11
RIFONDAZIONE COMUNISTA	11	—
VERDI-L'UNIONE	—	7
Diputados no inscritos en ningún componente	21	7
RIFONDAZIONE COMUNISTA	—	12
UDC UNIONE DEI DEMOCRATICI CRISTIANI E DEI DEMOCRATICI DI CENTRO (CCD- CDU)	40	38
Total	613	610

Todo ello confirma la licitud jurídica del fenómeno del tansfuguismo, fenómeno respecto al que no parecen existir proyectos para restringirlo.

2. REPRESENTANTES REGIONALES Y LOCALES

El mismo principio de independencia del representante popular está reconocido en el plano regional y local, como una proyección del precepto constitucional antes mencionado. Pero incluso los estatutos regionales y municipales lo recogen expresamente.

Así, por ejemplo, el art. 29.1 del estatuto de los Abruzos afirma que *cada consejero regional representa la región entera y desempeña sus funciones sin mandato imperativo alguno*³³. De ahí que no exista limitación frente al fenómeno de abandono del propio grupo.

El peligro de que el cambio de grupo pueda convertirse en una espita para alterar fraudulentamente la mayoría y, en particular, la composición del ejecutivo regional se ha conjurado mediante la elección directa del presidente regional. Así, el art. 44.2 del estatuto de los Abruzos proclama que *el presidente de la Junta es elegido por sufragio universal y directo simultáneamente a las elecciones al Consejo Regional según lo dispuesto en la ley electoral*³⁴. De este modo, se refuerza enormemente su legitimidad, al deber su cargo a la voluntad de los ciudadanos y no a la confianza del consejo o asamblea regional.

Es cierto que el consejo regional puede destituir al presidente o a toda la junta (órganos ejecutivos), a través de una moción de censura o denegación de una cuestión de confianza. Pero el precio que se fija al efecto es suficientemente alto como para disuadir de cualquier maniobra oportunista: si triunfa una de estas iniciativas queda disuelto el consejo que la aprobó y ejecutivo y legislativo tienen que someterse a nuevas elecciones. Como muestra véase lo que dispone el art. 33.5 del estatuto de

33 No confundir estos consejeros con los homónimos de las Comunidades Autónomas españolas. En Italia se reserva tal denominación para los miembros del Consejo Regional, órgano deliberante y representativo, equivalente *servata distantia* a las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas.

34 Lo mismo, por ejemplo, en los arts. 38.1 de la región de Apulia, 24.1 del estatuto de Calabria, 18.2 del estatuto del Piemonte. Fuente: *Estatutos de las regiones italianas* I, F. Santaolalla (coord.), Senado, Madrid, 2007.

35 Lo mismo, por ejemplo, en los arts. 41.1 del estatuto de la región de Apulia, 33.1 del estatuto de Calabria, 50.1 del estatuto del Piemonte.

Calabria: *La aprobación de una moción de desconfianza contra el Presidente en el supuesto del artículo 37, apartado 2, y la votación negativa de una cuestión de confianza planteada al amparo del artículo 37, apartado 3, llevan aparejadas la dimisión del Presidente y la disolución del Consejo Regional. Los mismos efectos produce la dimisión simultánea de la mayoría de los miembros del Consejo.* Con unas u otras variantes, lo mismo se establece en los estatutos de autonomía de Abruzos, Apulia, Emilia Romagna, Lacio, Liguria, Marcas, Piamonte, Toscana y Umbría. Consiguientemente, la oposición al ejecutivo tiene que pensarse seriamente el recurso a estos instrumentos, antes de lanzarse a una operación de la que puede salir malparada.

En el plano municipal se ha implantado un cortafuego parecido para evitar que la independencia del concejal pueda ser instrumentada al servicio de intereses inconfeables, como el cambio de alcalde por motivos puramente partidistas³⁶. Pero debe quedar claro que, formalmente, no cabe impedir el abandono del grupo político en el que se inscribió el representante electo.

El punto central reside en la elección directa e inamovilidad del alcalde (*sindaco*), medida implantada como parte de la tendencia a favor de sistemas electorales mayoritarios, abandonando el tradicional italiano de proporcionalidad pura³⁷. Según la Ley de 25 marzo 1993, n. 81 *de elección directa del alcalde, del presidente de la provincia, del consejo municipal y del consejo provincial*, hay que diferenciar entre municipios con menos y con más de 15.000 habitantes. En los primeros (art. 5³⁸) cada elector

36 Sobre esta materia puede verse: Silvio GAMBINO "Sistema elettorali, rappresentanza politica e governo locale: osservazioni minime per un dibattito aperto" en *Sistemi elettorali e governo locale* a cura de Silvio Gambino Roma 1991, p. 11 y s.; Antonio AGOSTA "La formazione degli ordinamenti elettorali regionali e locali nel sistema politico italiano" en *Cittadini e rappresentanza in Europa* a cura de Gianni Riccamboni, Milán 1992, p. 115 y ss; Raffaele DE MUCCI "In the byways of Italian Politics. Local elections in the eighties" en *Local Elections in Europe* ICPS Barcelona 1994, p. 113 y ss.

37 Sobre este nuevo sistema puede verse: Adriano CIAFFI *Il sindaco dei cittadini: la riforma elettorale dei comuni e delle province*, Bergamo 1993, especialmente p. 57 y ss; Giovanni MOSCHELLA "Sistema elettorale e forma di governo locale nel disegno istituzionale della Legge 81/93" en *Il Nuovo ordinamento locale* a cura de Carlo Amirante e Albino Saccomanno, Messina 1995 p. 107 y ss, Carlo BACCETTI "Italia Canvis en el sistema electoral: l'elecció directa de l'alcalde" en *Col lecció Món local 2*, ICPS Barcelona, 2001 p. 15 y ss.

38 Su texto es el siguiente:

1. Nei comuni con popolazione sino a 15.000, abitanti l'elezione dei consiglieri comunali si effettua con sistema maggioritario contestualmente alla elezione del sindaco. 2. Ciascuna candidatura alla carica di sindaco è collegata ad una lista di candidati alla carica di consigliere comunale, comprendente un numero di candidati non superiore al numero dei consiglieri da eleggere e non inferiore ai tre quarti. Nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai tre quarti dei consiglieri assegnati. 3. Nella scheda è indicato, a fianco del contrassegno, il candidato alla carica di sindaco. 4. Ciascun elettore ha diritto di votare per un candidato alla carica di sindaco, segnando il relativo contrassegno. Può altresì esprimere un voto di preferenza per un candidato alla carica di consigliere comunale compreso nella lista collegata al candidato alla carica di sindaco

puede votar separadamente al alcalde y, si lo desea, a un candidato a concejal que aparezca en la misma papeleta electoral. Es proclamado alcalde el candidato que más votos recibe y, además, la lista de partido en que aparece recibe los dos tercios de concejales, repartiéndose el tercio restante entre los demás partidos en proporción a los votos recibidos. Por tanto, se refuerza extraordinariamente el principio mayoritario.

En el caso de los municipios de más de 15.000 habitantes el sistema es más complejo, aunque obediente al mismo principio. Según el art. 6, la elección de alcalde se efectúa separadamente pero coincidiendo con la de los concejales³⁹. El elector puede votar por el candidato a alcalde y por la lista que aparece vinculada al mismo o simplemente al primero. Resulta proclamado alcalde el candidato que obtiene mayoría absoluta de votos. Si no se alcanza esta mayoría debe recurrirse a una segunda vuelta, que se celebra dos semanas después, en la que sólo pueden presentarse los dos candidatos que más votos obtuvieron en la primera. En esta segunda votación resul-

prescelto, scrivendone il cognome nella apposita riga stampata sotto il medesimo contrassegno.5. E' proclamato eletto sindaco il candidato alla carica che ha ottenuto il maggior numero di voti. In caso di parità di voti si procede ad un turno di ballottaggio fra i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti, da effettuarsi la seconda domenica successiva. In caso di ulteriore parità viene eletto il più anziano di età.6. A ciascuna lista di candidati alla carica di consigliere si intendono attribuiti tanti voti quanti sono i voti conseguiti dal candidato alla carica di sindaco ad essa collegato.7. Alla lista collegata al candidato alla carica di sindaco che ha riportato il maggior numero di voti sono attribuiti due terzi dei seggi assegnati al consiglio, con arrotondamento all'unità superiore qualora il numero dei consiglieri da comprendere nella lista contenga una cifra decimale superiore a 50. I restanti seggi sono ripartiti proporzionalmente fra le altre liste. A tal fine si divide la cifra elettorale di ciascuna lista successivamente per 1, 2, 3, 4,... sino a concorrenza del numero dei seggi da assegnare e quindi si scelgono, tra i quozienti così ottenuti, i più alti, in numero eguale a quello dei seggi da assegnare, disponendoli in una graduatoria decrescente. Ciascuna lista ottiene tanti seggi quanti sono i quozienti ad essa appartenenti compresi nella graduatoria. A parità di quoziente, nelle cifre intere e decimali, il posto è attribuito alla lista che ha ottenuto la maggiore cifra elettorale e, a parità di quest'ultima, per sorteggio.8. Nell'ambito di ogni lista i candidati sono proclamati eletti consiglieri comunali secondo l'ordine delle rispettive cifre individuali. A parità di cifra, sono proclamati eletti i candidati che precedono nell'ordine di lista. Il primo seggio spettante a ciascuna lista di minoranza è attribuito al candidato alla carica di sindaco della lista medesima.

³⁹ Los 5 apartados más relevantes de este artículo son los siguientes:

1. Nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, il sindaco è eletto a suffragio universale e diretto, contestualmente all'elezione del consiglio comunale.2. Ciascun candidato alla carica di sindaco deve dichiarare all'atto della presentazione della candidatura il collegamento con una o più liste presentate per l'elezione del consiglio comunale. La dichiarazione ha efficacia solo se convergente con analogha dichiarazione resa dai delegati delle liste interessate.3. La scheda per l'elezione del sindaco è quella stessa utilizzata per l'elezione del consiglio. La scheda reca i nomi e i cognomi dei candidati alla carica di sindaco, scritti entro un apposito rettangolo, al cui fianco sono riportati i contrassegni della lista o delle liste con cui il candidato è collegato. Ciascun elettore può, con un unico voto, votare per un candidato alla carica di sindaco e per una delle liste ad esso collegate, tracciando un segno sul contrassegno di una di tali liste. Ciascun elettore può altresì votare per un candidato alla carica di sindaco, anche non collegato alla lista prescelta, tracciando un segno sul relativo rettangolo. 4. E' proclamato eletto sindaco il candidato che ottiene la maggioranza assoluta dei voti validi. 5. Qualora nessun candidato ottenga la maggioranza di cui al comma 4, si procede ad un secondo turno elettorale che ha luogo la seconda domenica successiva a quella del primo. Sono ammessi al secondo turno i due candidati alla carica di sindaco che hanno ottenuto al primo turno il maggior numero di voti. In caso di parità di voti tra i candidati, è ammesso al ballottaggio il candidato collegato con la lista o il gruppo di liste per l'elezione del consiglio comunale che ha conseguito la maggiore cifra elettorale complessiva. A parità di cifra elettorale, partecipa al ballottaggio il candidato più anziano di età....9. Dopo il secondo turno è proclamato eletto sindaco il candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti validi. In caso di parità di voti, è proclamato eletto sindaco il candidato collegato, ai sensi del comma 7, con la lista o il gruppo di liste per l'elezione del consiglio comunale che ha conseguito la maggiore cifra elettorale complessiva. A parità di cifra elettorale, è proclamato eletto sindaco il candidato più anziano di età.

ta elegido el que obtiene más votos. Además, los concejales se distribuyen entre las listas en proporción a sus votos, con la particularidad de que la lista vinculada a un candidato proclamado alcalde en la primera vuelta se le atribuye un sesenta por ciento de los puestos de concejal si alcanzó al menos el cincuenta por ciento de los sufragios. Dentro de cada lista los puestos se distribuyen en la forma siguiente: primero los candidatos a alcaldes que no fueron elegidos tales y segundo los candidatos a concejal por el orden de sufragios personales recibidos.

También por elección directa y en forma parecida a lo anterior se elige al presidente provincial (art. 8).

La estabilidad en el cargo de alcaldes y presidentes provinciales se procura mediante un “blindaje” equivalente al antes visto para presidentes regionales: la destitución lleva aparejada la disolución del órgano que la adopta, con el riesgo consiguiente para sus promotores de perder su condición en la nueva elección. Concretamente, el art. 52 del Decreto legislativo de *18 agosto 2000, n. 267, texto refundido de las leyes sobre el ordenamiento local*, exige que la moción de censura contra un alcalde o presidente provincial se apruebe por mayoría absoluta y votación nominal. De resultar aprobada, quedan disueltos los consejos correspondientes⁴⁰.

VII PAISES BAJOS

1. SITUACIÓN DE LOS PARLAMENTARIOS

También en los Países Bajos está reconocida la independencia y libertad del parlamentario: el art. 50 de su Constitución dispone que *el Parlamento representa a todo el pueblo de los Países Bajos*, y el art. 67.3 añade que *los parlamentarios no estarán*

⁴⁰ Transcribimos el texto de dicho artículo:

1. Il voto del consiglio comunale o del consiglio provinciale contrario ad una proposta del sindaco, del presidente della provincia o delle rispettive giunte non comporta le dimissioni degli stessi. 2. Il sindaco, il presidente della provincia e le rispettive giunte cessano dalla carica in caso di approvazione di una mozione di sfiducia votata per appello nominale dalla maggioranza assoluta dei componenti il consiglio. La mozione di sfiducia deve essere motivata e sottoscritta da almeno due quinti dei consiglieri assegnati, senza computare a tal fine il sindaco e il presidente della provincia, e viene messa in discussione non prima di dieci giorni e non oltre trenta giorni dalla sua presentazione. Se la mozione viene approvata, si procede allo scioglimento del consiglio e alla nomina di un commissario ai sensi dell'articolo 141.

vinculados por mandatos o instrucciones al emitir sus votos. De ahí se desprende que ninguna persona u organización puede limitar la actuación de los representantes populares.

Respecto a la cuestión concreta de cambio de grupo parlamentario, debe comenzarse por señalar que, en principio, los diputados elegidos en la lista de un mismo partido se incorporan *ope legis* a un mismo grupo (*fractie*), tal y como establece el art. 11 del reglamento de la Segunda Cámara (*Tweede Kamer*) o cámara baja⁴¹. Sin embargo, está contemplada la posibilidad de que un mismo grupo se escinda o que se fusione con otro. Respecto a lo primero no se establecen límites o condiciones, lo que da a entender que puede producirse por la sola voluntad de sus miembros. Basta a tales efectos la decisión de un diputado, pues según ese mismo artículo puede haber grupos con un único miembro. Lo único exigible, al amparo del art. 12⁴², es la división de los fondos o subvenciones en proporción al número de miembros que incorpora cada fracción resultante.

Por tanto, los datos anteriores demuestran la legitimidad del abandono del grupo en que se fue elegido. A lo anterior debe añadirse que los diputados de la Segunda Cámara son elegidos mediante un sistema de representación proporcional por listas (secciones P5 y P6 de la Ley Electoral de 28 septiembre de 1989). De hecho, ha habido cambios de grupo parlamentario sin mayores consecuencias.

2. REPRESENTANTES LOCALES

Los mismos principios se aplican y, por tanto, las mismas consecuencias se obtienen en las instituciones representativas locales. De ahí que el cambio de grupo por parte del representante municipal o provincial sea algo lícito y, de hecho, se ha dado en diversas ocasiones. Incluso en los últimos años parece haberse producido un incre-

41 1. *The members who have been declared elected by the central electoral committee on the same list shall be regarded as a single parliamentary party at the start of the session. If only one member has been elected under a list number, such member shall be deemed to be a separate parliamentary party.*

42 Este artículo establece: 1. *If a split occurs in a parliamentary party and leads to the formation of one or more new parliamentary parties, the funds of the parliamentary parties involved shall be fixed at the amounts to which the undivided parliamentary party would have been entitled, divided in proportion to the number of members involved in the split.* 2. *If a new parliamentary party is formed by merger, the funds of the newly formed parliamentary party may not exceed the amount to which a parliamentary party of the same size as referred to in article 11, paragraph 1, would be entitled.* 3. *To enable obligations to staff of the original parliamentary party to be met, the Presidium may make a temporary arrangement, notwithstanding paragraphs 1 and 2.*

mento, lo que ha suscitado críticas. Sin embargo, no hay legislación prevista para impedir o reducir este fenómeno.

Al revés de lo que ocurre en España, estos cambios no suelen afectar a la estabilidad institucional y, en concreto, a las alcaldías, toda vez que los alcaldes no se deben a la confianza política de la correspondiente corporación, sino que son designados por Real decreto.

El procedimiento es el siguiente: el comisario real – o delegado para cada provincia – realiza una selección de los candidatos al puesto de alcalde, después de que una comisión integrada por miembros de la corporación local determina sus preferencias por dos entre los seleccionados por el primero. Estos candidatos se trasladan al Ministro de Interior el cual eleva a la Reina la propuesta de nombramiento por Real decreto. Aunque normalmente el ministro se atiene a la lista defendida por la corporación, no está obligado a hacerlo y de hecho ha escogido a veces a un candidato distinto.

Este sistema supone que el alcalde se debe a la confianza popular solo indirectamente, ya que formalmente depende del gobierno central. De este modo, los cambios en la composición política de la asamblea local no tienen porqué afectarle. Ahora bien, pueden surgir discrepancias serias entre el mismo y dicha asamblea, en cuyo caso una posible salida es que la segunda proponga a la Reina la destitución del alcalde y su sustitución. En este caso, corresponde al Ministro de Interior la decisión. Aunque este último normalmente sigue la recomendación de la asamblea, no está obligado a hacerlo y, con ello, constituye un filtro o límite frente a abusos y maquinaciones partidistas para cambiar el titular de la alcaldía.

VIII SUECIA

Los miembros del Riksdag sueco disfrutan de un status equiparable al antes visto en otros parlamentos nacionales. Aunque la Constitución no contiene pronunciamiento al respecto, de hecho el parlamentario ostenta una posición de independencia que le permite abandonar el partido con el que fue elegido sin perder su condición de

tal. Igual ocurre cuando el partido lo expulsa de sus filas. Debe tenerse en cuenta que el sistema electoral sueco es de representación proporcional por listas en distritos plurinominales, si bien cabe el ejercicio de voto preferencial a favor de concretos candidatos de una lista específica⁴³.

Estos diputados, no obstante, no pueden constituir un grupo formalmente distinto, si bien pueden en la práctica actuar como si lo tuviesen. La ausencia de reconocimiento formal se traduce en que no reciben ayuda económica o de otro tipo.

Como cualquier otro diputado, el abandonista puede presentar proposiciones de ley y enmiendas, incluidas las relativas a los presupuestos que introduce el Gobierno. Sus derechos de participación en los debates son los mismos de cualquier otro diputado. No obstante, en algunos debates se reconoce a los portavoces de los grupos unos turnos de palabra de mayor duración, que consiguientemente no alcanzan a estos diputados. Pero siempre mantienen la facultad general de expresarse por al menos cuatro minutos.

Los diputados independientes no participan en la distribución de puestos de las comisiones y otros órganos internos, ya que la misma se hace en proporción a la fuerza numérica de cada grupo. No obstante, pueden mantener la pertenencia a la comisión de la que fuesen miembros antes del abandono, si bien es frecuente la renuncia a esto último para no alterar el equilibrio político en las comisiones.

Como ya se ha dicho, estos diputados no reciben las subvenciones o ayudas establecidas para los grupos políticos o partidos políticos.

IX CONCLUSIÓN

Del rápido repaso anterior de algunos países de la UE se deduce la licitud del fenómeno del cambio de grupo parlamentario por un representante popular, incluso aunque se produzca en su versión patológica que en España hemos bautizado como transfuguismo.

⁴³ Vid: <http://www.riksdagen.se/templates/R_Page_775.aspx>.

En algunos países, se han producido los mismos o parecidos abusos que en el nuestro. A pesar de ello, y también en coincidencia con la actitud española, no se han establecido prohibiciones o restricciones directas, por entender que ello supondría vulnerar un nervio esencial del sistema democrático como es la independencia del representante. Aunque ésta se encuentra de facto muy restringida por el enorme poder de los partidos políticos, se mantiene plena en su dimensión formal, como medio indispensable de garantizar la dinámica propia de un país libre y democrático. La discrepancia, la división y la separación son hechos lícitos e incluso positivos en un Estado de Derecho. No se ve entonces la razón para hacerlos desaparecer del ámbito de las instituciones representativas, las más llamadas precisamente a aportar pautas de comportamiento.

Como toda actividad legítima, la posibilidad de cambio de grupo parlamentario es susceptible de sufrir aplicaciones torticeras. Pero suprimirla o restringirla severamente sería como hacer lo mismo con la libertad de expresión, a cuenta de las injurias, calumnias y deformaciones que ésta puede amparar en la práctica. Los sistemas constitucionales libres admiten el cambio de grupo parlamentario, no por rendir pleitesía a una definición ya vieja, como la prohibición del mandato imperativo, sino por ser la garantía del pluralismo y la discrepancia que debe presidir las instituciones y las fuerzas que las protagonizan (art. 6 CE).

El derecho comparado revela que frente a estas prácticas abusivas solo caben medidas indirectas o soluciones alternativas. Entre las primeras puede citarse la reducción de las subvenciones pensadas para financiar más bien las estructuras partidistas y en atención a la coordinación y economía procedimental que los grupos parlamentarios aportan al trabajo parlamentario. O la no pertenencia necesaria a las comisiones, que pueda afectar a su composición proporcional, y siempre que ello vaya aparejado a la posibilidad de intervenir suficientemente en las deliberaciones plenarios. O el atemperamiento del número y duración de los turnos de palabra. Todas estas medidas han sido aplicadas también en España, en mayor o menor grado. Entre las soluciones alternativas, que pueden contrarrestar los estímulos inconfensables para el cambio de grupo, está la elección directa del alcalde y órganos ejecutivos de los entes locales, que hace de los mismos unos órganos no dependientes de la continua confianza de las asambleas representativas. O la exigencia legal de celebrar nuevas elec-

ciones en el caso de que prospere una moción de censura contra estos órganos. Estas medidas alternativas no han sido ensayadas en España. Sin duda, su implantación es una cuestión espinosa, pues sus ventajas son indisociables de sus desventajas.

Lo que creemos es que el repaso efectuado por diversos países marca los límites de hasta dónde se puede llegar en el tratamiento de este fenómeno, a veces escandaloso, que llamamos transfuguismo.