

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMÉRICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

## OBSERVATORIO DE DERECHO PARLAMENTARIO

## LA RECIENTE REFORMA DEL REGLAMENTO DEL PARLAMENTO DE LA RIOJA. EL DIPUTADO NO ADSCRITO Y LA JUNTA DE PORTAVOCES

*THE RECENT REFORM OF THE RULES OF PROCEDURE OF THE PARLIAMENT OF THE RIOJA. THE NON-ATTACHED MEMBER OF PARLIAMENT AND THE BOARD OF SPOKESPERSONS*por **Juan Ocón García**  
Universidad de La Rioja

Cómo citar este artículo / Citation:

Ocón García, Juan (2023):

Observatorio de Derecho Parlamentario:

La reciente reforma del reglamento del Parlamento de la Rioja.

El diputado no adscrito y la junta de portavoces, en:

Cuadernos Manuel Giménez Abad, nr. 25.

DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.CM23.0104>

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

## RESUMEN

El Parlamento de La Rioja aprobó el 25 de enero de 2023 una reforma de su Reglamento dirigida a modificar la función de la Junta de Portavoces en la ordenación de los trabajos parlamentarios. La reforma incluye también el cambio del número mínimo requerido para la constitución de un grupo parlamentario. Este texto analiza esta reforma del Reglamento del Parlamento de La Rioja.

**Palabras clave:** La Rioja, Reglamento, grupo parlamentario, Junta de Portavoces

## ABSTRACT

The Parliament of La Rioja approved on 25 January 2023 a reform of its Rules of Procedure aimed at modifying the role of the Board of Spokespersons in the organisation of parliamentary work. The reform also includes a change in the minimum number of members required to form a parliamentary group. This text analyses this reform of the Rules of Procedure of the Parliament of La Rioja.

**Keywords:** La Rioja, Rules of Procedure, parliamentary group, Board of Spokespersons

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

## CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES

## LISTA DE EVALUADORES

**I. INTRODUCCIÓN**

El Parlamento de La Rioja aprobó el 25 de enero de 2023 una reforma de su Reglamento dirigida a modificar la función de la Junta de Portavoces en la ordenación de los trabajos parlamentarios. La reforma incluye también el cambio del número mínimo requerido para la constitución de un grupo parlamentario<sup>1</sup>.

Estos cambios responden a la incidencia que en el desarrollo de las funciones parlamentarias tuvieron los siguientes acontecimientos políticos. Tras las elecciones autonómicas de 26 de mayo de 2019, la X Legislatura quedó conformada del modo siguiente: de los treinta y tres escaños a asignar, quince correspondieron al PSOE, doce al Partido Popular, cuatro a Ciudadanos y dos a la coalición electoral Unidas Podemos (Podemos, Izquierda Unida y Equo), cuyas diputadas, no alcanzado el número necesario para conformar grupo parlamentario propio, quedaron integradas en el Grupo Mixto. De tal composición resultó una mayoría de PSOE y Unidas Podemos que, en coalición, alcanzó el Gobierno.

En abril de 2022, una de las diputadas integrantes del Grupo Mixto, Raquel Romero Alonso —Consejera de Igualdad, Participación y Agenda 2030 en el gobierno de coalición— fue expulsada de Podemos al ser acusada de no cumplir con el compromiso establecido de donar un porcentaje de su retribución. Al mantener su cargo gubernamental y no renunciar a su escaño, la diputada Romero Alonso adquirió, en los términos del Pacto contra el transfuguismo, la condición de tráfuga. La Mesa de la Cámara, a solicitud de la otra diputada del Grupo Mixto y compañera de coalición electoral, Henar Moreno Martínez, acordó “separar” a la diputada Romero Alonso del Grupo Parlamentario Mixto, pasando así a la condición de diputada no adscrita.

**II. TRANSFUGUISMO Y DIPUTADOS NO ADSCRITOS:  
TEORÍA Y PRÁCTICA EN EL PARLAMENTO RIOJANO**

La figura del diputado no adscrito se prevé en los reglamentos de las asambleas autonómicas con la finalidad de neutralizar los efectos del transfuguismo político, asignando a los parlamentarios que se aparten de su adscripción a la candidatura con que concurren a las elecciones un estatus con un conjunto de derechos minorados respecto del estándar asignado por la cámara al resto de los parlamentarios<sup>2</sup>. Este punto de equilibrio entre principio de representación y representatividad democrática partidaria es en la actualidad el que, con leves diferencias, se acoge en los parlamentos ordenados en grupos políticos de raíz partidaria.

Así ocurre en la gran mayoría de los reglamentos parlamentarios autonómicos, pues únicamente los reglamentos de la Junta General del Principado de Asturias, del Parlamento de Galicia, de la Asamblea Regional de Murcia y del Parlamento Vasco no contemplan esta figura. La previsión reglamentaria ha sido aplicada en buena parte de los parlamentos: en la actual legislatura cuentan con diputados no adscritos, además del riojano, los parlamentos balear, canario, cántabro, catalán y valenciano.

En nuestro caso, la separación de la diputada de su partido político, y en consecuencia de su grupo parlamentario, se produce como consecuencia una de otra, lo que requiere

1. El texto completo de la reforma puede consultarse en el Boletín Oficial de La Rioja, núm. 27, de 8 de febrero de 2023.

2. Para una visión general de la figura de los parlamentarios no adscritos: Arruego Rodríguez (2013) y Gilbaja Cabrero (2015).

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

## CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES

## LISTA DE EVALUADORES

alguna atención. La condición de tráfuga y de diputado no adscrito no están conectadas por una relación de determinación, por mucho que la segunda surja precisamente para replicar a la primera. El transfuguismo es un término estrictamente político que describe unos supuestos así definidos en un acuerdo suscrito por los partidos políticos y que, por sí mismo, carece de naturaleza jurídica y por tanto normatividad<sup>3</sup>. Por el contrario, la condición de diputado no adscrito se adquiere por un acto de un órgano parlamentario en aplicación de sus normas, aun cuando lo que active dicho pronunciamiento posea, según decimos, una naturaleza extrajurídica.

En el asunto que nos ocupa, la calificación de la diputada como tráfuga, a causa de su expulsión de la organización política, se produce en virtud de la Adenda al Pacto contra el Transfuguismo suscrita en noviembre de 2020<sup>4</sup>. La novedad, no menor, que incorpora dicha adición consiste en que la deslealtad a la organización o la mera pérdida de pertenencia (abandono, expulsión o apartamiento del criterio fijado por los órganos del partido) es suficiente para alcanzar el sambenito. Lo que quiere decir que no se requiere que dicho comportamiento persiga alterar en el sentido que fuere la gobernabilidad y los equilibrios que la soportan. En el caso riojano, la expulsión del partido no se produce como consecuencia de una traición al electorado o una alteración de las mayorías parlamentarias, sino por la acusación de incumplimiento de los compromisos financieros con su formación. Muy por el contrario, las dificultades en la gobernabilidad han nacido precisamente de su consideración como no adscrita. La nueva definición de transfuguismo, privada de una finalidad u objeto orientado a alterar el órgano representativo, ha sido criticada por la doctrina al considerar, con razón según creemos, que dilata el concepto hasta hacerlo exorbitante (Fernández Esquer, 2022:233).

Por su parte, todos los reglamentos parlamentarios que contemplan la figura del diputado no adscrito —a excepción del riojano— prevén expresamente la posibilidad de adquirir tal condición bien por el abandono voluntario del grupo parlamentario, bien como consecuencia de la expulsión del mismo.

Resulta problemática la decisión del grupo parlamentario de expulsar a uno de sus miembros cuando trae causa de la asunción acrítica de la previa expulsión del partido político, pues ello supone atribuir, aun indirectamente, a un acto extraparlamentario (adoptado por un sujeto privado, el partido político) importantes consecuencias en el funcionamiento parlamentario y en el ejercicio del *ius in officium* del afectado (Navarro Méndez, 2000:42-43). La decisión del partido político, de compleja fiscalización y no siempre dotada de las necesarias garantías para el expulsado, se traslada al interior de la Cámara en forma de expulsión del grupo parlamentario, y ello aun cuando el diputado no haya *traicionado* al grupo rompiendo la disciplina de voto o alterando las mayorías parlamentarias.

Mucho más problemático resulta acoger normativamente el transfuguismo como supuesto autónomo para la adquisición de la condición de no adscrito, dejando la decisión sobre su concurrencia en manos del sujeto político, como contempla en la actualidad el Reglamento del Parlamento andaluz (*vid.* Vázquez Alonso, 2021). El art. 24.2, tras la

3. "Acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo en las corporaciones locales", suscrito el 7 de julio de 1998 y renovado por tres adendas posteriores en los años 2000, 2006 y 2020. Puede encontrarse una visión de conjunto sobre los problemas jurídicos que suscita el fenómeno del transfuguismo en Santolaya Machetti (2009). Más recientemente, sobre la evolución del Pacto y el problemático contenido de la última adenda, *vid.* Fernández Esquer (2022).

4. Acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo en las instituciones democráticas (III Adenda), aprobado el 11 de noviembre de 2020. Disponible en: [https://mpt.gob.es/portal/politica-territorial/local/sistema\\_de\\_informacion\\_local\\_-SIL-/comision\\_de\\_seguimiento\\_del\\_pacto\\_antitransfuguismo/comision\\_de\\_seguimiento\\_del\\_pacto\\_antitransfuguismo.html](https://mpt.gob.es/portal/politica-territorial/local/sistema_de_informacion_local_-SIL-/comision_de_seguimiento_del_pacto_antitransfuguismo/comision_de_seguimiento_del_pacto_antitransfuguismo.html)

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

## CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES

## LISTA DE EVALUADORES

reforma operada en 2021, prevé el transfuguismo junto a los supuestos tradicionales de adquisición de la condición de diputado no adscrito (abandono y expulsión del grupo parlamentario), disponiendo en ese caso que la comunicación a la Mesa “corresponderá al representante legal del sujeto político que presentó la candidatura o al del partido político que propuso su inclusión en esta en caso de coalición electoral”. De este modo, se posibilita que una voluntad ajena a la Cámara decida directamente sobre el estatus parlamentario de sus miembros, legitimando un mandato imperativo a los órganos parlamentarios cuya obediencia viene reglamentariamente exigida.

En el caso del parlamento riojano las dificultades son aún mayores, pues la redacción de su reglamento no parece compadecerse con las pretensiones del Pacto. El art. 24.2 dispone que “los Diputados que *se separen* de un Grupo Parlamentario tendrán la condición de no adscritos”. Los términos lingüísticos precisos del precepto no permiten dudas al respecto. Como ha señalado Arruego Rodríguez (2013:103), el supuesto de hecho queda acotado al abandono del grupo parlamentario por voluntad del diputado. Esta interpretación queda reforzada por la ausencia en la norma riojana de procedimiento alguno regulador de la expulsión. Los reglamentos que contemplan la expulsión recogen el correspondiente procedimiento que garantice los derechos del expulso. Regularmente se requiere comunicación de la expulsión a la Mesa de la Cámara; en algunos casos decisión por mayorías cualificadas (mayoría absoluta en los reglamentos balear, canario, extremeño y valenciano, y la mayoría prevista en la normativa interna de los grupos parlamentarios en el parlamento andaluz).

En el supuesto que nos ocupa, y ante el vacío normativo advertido, la expulsión de la diputada Romero Alonso fue acordada por la Mesa en aplicación de la cláusula residual de competencia general que le atribuye el Reglamento (art. 28.1.i). Consideramos que la actuación de la Mesa, amparada en una interpretación del reglamento de muy discutible hermenéutica, resulta quizá constitucionalmente cuestionable. Los reglamentos de las Cámaras configuran el derecho de los parlamentarios al desempeño del cargo y, en tal medida, los órganos parlamentarios deben efectuar una “una exégesis restrictiva de todas aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de aquellos derechos o atribuciones que integran el estatuto constitucionalmente relevante del representante público” (STC 115/2019, de 19 de octubre). No cabe duda de que la condición de no adscrito supone una merma relevante en los derechos del diputado y, por lo tanto, una interpretación restrictiva de las normas reglamentarias debiera haber llevado a la Mesa a rechazar la solicitud de expulsión.

A lo anterior se añade una dificultad propia del caso: la diputada es expulsada del Grupo Mixto, lo que puede tener alguna relevancia. Los grupos parlamentarios propios son resultado del ejercicio de la libertad asociativa de los parlamentarios y poseen por ello un aglutinante de carácter político al ser, como regla general, trasunto de los partidos en el interior de las cámaras. Por su parte, el grupo mixto cumple una finalidad de carácter organizativo, necesaria en los actuales parlamentos de grupos para el desempeño de la función representativa, y su conformación se produce por mandato reglamentario. Esta es la razón por la que, según creemos, la posibilidad de expulsión de los miembros de los grupos parlamentarios, expresamente prevista, no se contempla en el caso del grupo mixto en algunos reglamentos parlamentarios, como ocurre en los casos de Canarias, Castilla y León, Castilla-La Mancha y Extremadura.

Sobre todas estas cuestiones deberá pronunciarse el Tribunal Constitucional, pues la diputada Romero Alonso presentó un recurso de amparo que ha sido admitido a trámite. El Tribunal ha emitido un único pronunciamiento hasta la fecha respecto a los derechos de los diputados no adscritos en el ámbito autonómico (STC 159/2019, de 12 de diciembre). En aquel pronunciamiento consideró que la mera previsión de la condición de diputado no adscrito en un reglamento parlamentario no resulta en sí

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

## CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES

## LISTA DE EVALUADORES

misma lesiva del derecho de participación política, debiendo atender a las limitaciones concretas impuestas por los órganos de gobierno de la cámara<sup>5</sup>.

El Reglamento parlamentario riojano resulta especialmente parco en la previsión del régimen jurídico del diputado no adscrito. No acoge en su articulado la previsión completamente generalizada en los reglamentos autonómicos según la cual los diputados no adscritos gozarán únicamente de los derechos reconocidos reglamentariamente a los diputados individualmente considerados. No obstante, esta norma debe entenderse vigente también en ausencia de previsión expresa, ya que los derechos individuales constituyen el núcleo mínimo e indispensable del régimen jurídico de los parlamentarios que integra su derecho fundamental de acceso, permanencia y ejercicio de cargos públicos representativos.

El Reglamento contempla la necesidad de realizar una nueva votación para ratificar o sustituir al diputado no adscrito cuando este ocupase un puesto electivo en los órganos de la cámara (art. 24.3). Además, establece una limitación de las percepciones económicas de los no adscritos (art. 26.1), previsión que no resulta problemática en tanto se ha considerado que las retribuciones de los parlamentarios autonómicos no forman parte del núcleo esencial del *ius in officium* (SSTC 36/2014, de 27 de febrero, y 159/2019, de 12 de diciembre). Por lo demás, el Reglamento difiere al posterior acuerdo de la Mesa y la Junta de Portavoces la decisión sobre “el procedimiento para las intervenciones en Pleno de los Diputados no adscritos, así como su pertenencia a las Comisiones de la Cámara” (art. 26.1 *in fine*), que se fija en un mínimo de dos (art. 13.2).

Descendiendo al caso concreto, resulta complicado fiscalizar los acuerdos de los órganos del Parlamento de La Rioja sobre la separación y régimen jurídico de la diputada no adscrita. En primer lugar, porque el acuerdo de la Mesa en que se decide la separación de la diputada no ha sido publicado, lo que resulta criticable desde, al menos, dos perspectivas. Por un lado, porque de las dificultades advertidas (los términos empleados por el reglamento y la pertenencia de la diputada al Grupo Mixto) parece derivarse la necesidad de realizar un esfuerzo cualificado en la motivación que justifique la interpretación realizada por la Mesa; por otro, porque la decisión afecta al derecho de los ciudadanos a participar en asuntos públicos a través de representantes, quienes debieran poder acceder a la motivación en que la decisión se sustenta<sup>6</sup>.

En segundo lugar, porque el *Acuerdo de la Junta de Portavoces y la Mesa sobre los derechos de la diputada no adscrita doña Raquel Romero Alonso*, este sí publicado, guarda silencio en aspectos relevantes<sup>7</sup>. El Acuerdo se refiere a la pérdida de condición de miembro de la Diputación Permanente, los derechos económicos, la asignación de medios materiales y uso de espacios y el destino de las iniciativas en tramitación de la diputada no adscrita. Sin embargo, y a pesar de aludir en sus considerandos al art. 26.1 del Reglamento, nada dispone el Acuerdo respecto de aquellos contenidos

5. La STC 159/2019, de 12 de diciembre, es analizada en Greciet García (2020), Sanz Pérez (2020) y Villarino Marzo (2020).

6. La ausencia de publicación constituye, además, una excepción en términos comparados, pues todos los parlamentos que cuentan con diputados no adscritos en la legislatura actual han publicado en sus boletines oficiales los acuerdos relativos a la expulsión o el abandono del grupo parlamentario: Butlletí Oficial del Parlament de les Illes Balears de 13 de septiembre de 2021; Boletín Oficial del Parlamento de Canarias de 19 de enero de 2021; Boletín Oficial del Parlamento de Cantabria de 6 de junio de 2022; Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya de 8 de noviembre de 2022 y Butlletí Oficial de las Corts Valencianes de 19 de mayo, 30 de junio y 2 de septiembre de 2021.

7. Boletín Oficial del Parlamento de La Rioja de 22 de junio de 2022.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

reglamentariamente exigidos: la decisión sobre las intervenciones en Pleno y la pertenencia a Comisiones de la diputada no adscrita<sup>8</sup>.

### **III. LA REFORMA DEL REGLAMENTO: CAUSA Y ANÁLISIS EN PERSPECTIVA COMPARADA**

La reforma del Reglamento trae causa directa de la repercusión sobre el funcionamiento del Parlamento del paso a la condición de no adscrita de la diputada Romero Alonso.

La expulsión de la diputada del grupo parlamentario mixto modificó la correlación del voto ponderado por el que se rige la toma de acuerdos en la Junta de Portavoces. La suma par (32 votos), al no incluirse el de la diputada por no pertenecer a ningún grupo, resultó en diversas votaciones de empate entre los grupos parlamentarios que respaldan al gobierno (PSOE [15] – Mixto/IU [1]) y los grupos parlamentarios de la oposición (PP [12] – Ciudadanos [4]). La exigencia reglamentaria del acuerdo de la Junta de Portavoces para la fijación del orden del día derivó en la imposibilidad de celebrar varios Plenos durante los últimos meses de 2022.

Ante esta situación, los Grupos parlamentarios socialista y mixto presentaron una proposición de reforma del reglamento con la finalidad principal de modificar la posición de la Junta de Portavoces en la ordenación de los trabajos del parlamento, origen del bloqueo advertido. La reforma fue aprobada en tramitación directa y lectura única en los mismos términos de la iniciativa.

La modificación afecta al tipo de participación de la Junta de Portavoces en tres funciones en que habitualmente interviene: la programación y coordinación de los trabajos parlamentarios, el establecimiento del orden del día y la decisión sobre la celebración de debates generales. En los tres casos la reforma reduce la participación de la Junta de Portavoces, que hasta entonces confería carácter vinculante a su acuerdo (exigencia del acuerdo previo de la Junta para la toma del acuerdo por el Presidente o Mesa) a una participación preceptiva pero no vinculante: desde ahora la Junta de Portavoces deberá “ser oída”. Veámoslos.

Primero. La exigencia de acuerdo de la Junta de Portavoces para la programación general y coordinación de los trabajos parlamentarios constituye una excepción en el derecho parlamentario español. La gran mayoría de los reglamentos de los parlamentos autonómicos, así como los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado, exigen únicamente la previa audiencia de la Junta de Portavoces en el ejercicio de dicha competencia por la Mesa. Únicamente exigen el acuerdo de la Junta de Portavoces los reglamentos del Parlamento de Andalucía, de las Cortes de Aragón, de la Asamblea de Extremadura, de la Asamblea Regional de Murcia y de las Cortes Valencianas. Por su parte, el Reglamento de la Asamblea de Madrid distingue entre la aprobación de las líneas generales de actuación de la Asamblea para toda la legislatura, para lo que exige acuerdo de la Junta de Portavoces, y la aprobación del calendario para cada periodo de sesiones y la coordinación de la actividad de la cámara, bastando para ello que la Junta de Portavoces sea oída.

Segundo. En el caso de la participación de la Junta de Portavoces en el establecimiento del orden del día del Pleno se invierte la relación anterior. La regla general es la

8. En el único caso en que se había recurrido a la figura del no adscrito en el Parlamento riojano (IX Legislatura), el Acuerdo análogo hace referencia a la pertenencia y votación en comisiones, al uso de la palabra y al ejercicio de los derechos de la diputada no adscrita. Cfr. Boletín Oficial del Parlamento de La Rioja de 13 de febrero de 2019.

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

## CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES

## LISTA DE EVALUADORES

atribución de dicha competencia al Presidente de la Cámara, exigiéndose el acuerdo de la Junta de Portavoces y previendo, según los casos, una diversa participación de la Mesa<sup>9</sup>. Existen también, no obstante, redacciones semejantes a la incorporada en la reforma. La mera audiencia de la Junta de Portavoces para fijar el orden del día del Pleno se establece, además de en el Reglamento del Senado, en los reglamentos de las Cortes de Castilla-La Mancha, del Parlamento de Navarra y del Parlamento de Cantabria, atribuyéndose en este último caso la competencia a la Mesa y no a su Presidente.

Tercero. La posibilidad de celebrar, a instancia de diputados o de grupos parlamentarios, debates generales o monográficos sobre asuntos de interés general no se contempla en todos los reglamentos parlamentarios. Los reglamentos de los parlamentos de Canarias, Cantabria, Castilla y León, Galicia, Navarra y Comunidad Valenciana no prevén la posibilidad de celebrar debates generales distintos a los previstos sobre el estado de la respectiva situación política autonómica, que deben convocarse por mandato reglamentario y, por tanto, sin necesidad de pronunciamiento alguno de la Junta de Portavoces. En la práctica totalidad de los reglamentos que prevén esta posibilidad, la Mesa, generalmente competente para decidir sobre su celebración, debe contar con el acuerdo de la Junta de Portavoces. Existen únicamente dos excepciones a esa regulación. El Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias atribuye la competencia, sin más trámite, al Pleno, no siendo necesario su acuerdo cuando la propuesta de celebración del debate se suscriba por dos grupos parlamentarios o por una quinta parte de los diputados. Por su parte, el Reglamento del Parlamento Vasco dispone, en lacónica redacción, que “podrán celebrarse” estos debates cuando lo solicite alguno de los legitimados. Debe completarse la norma acudiendo a las previsiones generales, entendiendo que la decisión de celebrar el debate corresponde a la Mesa (a quien se atribuyen todas aquellas competencias no asignadas a un órgano específico), oída la Junta de Portavoces (cuya audiencia previa se exige, como regla general, para fijar los criterios que contribuyan a ordenar y facilitar los debates y tareas del Parlamento).

Aunque desconectada de los hechos descritos, la reforma del reglamento ha modificado también el requisito numérico exigido para la formación de Grupos Parlamentarios, reduciéndose de tres a dos. En puridad, la reforma no supone una innovación, pues dos era el número de diputados necesarios para formar grupo en el Parlamento riojano entre 1988 y 2001. La reforma por la que se produjo la elevación a tres, aprobada mediada la legislatura y aplicada de forma inmediata, supuso la desaparición del Grupo parlamentario del Partido Riojano y la integración de sus dos miembros en el grupo mixto, dando lugar a la STC 141/2007, de 18 de junio, que declaró la vulneración del derecho de participación política de los afectados.

La posibilidad de constituir grupo parlamentario con tan solo dos diputados constituye una *rara avis* en el derecho parlamentario autonómico, siendo la regla general la exigencia de un mínimo de tres diputados para formar Grupo Parlamentario propio, número que se eleva a cinco en los parlamentos más grandes (Andalucía, Castilla y León, Cataluña, Galicia y Madrid). En términos porcentuales, los parlamentarios necesarios para conformar grupo propio en relación al tamaño del Pleno oscila entre el 3% de las Cortes Valencianas (3/99) y el 9% de las Cortes de Castilla-La Mancha (3/33). Tras la reforma, el porcentaje exigido en el Parlamento de La Rioja, hasta el momento coincidente con el manchego, se reduce hasta el 6%, situándose dentro de la horquilla descrita.

9. La Mesa no participa en la mayoría de los casos (tampoco en el caso del Reglamento de los Diputados); es oída en los parlamentos de Andalucía, Baleares, Extremadura y Comunidad Valenciana y se exige su acuerdo en los reglamentos de Castilla La Mancha, Galicia y Navarra, además de en el Reglamento del Senado.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Algunos reglamentos han introducido fórmulas mixtas que, de modo similar al reglamento del Congreso de los Diputados, permiten formar grupo parlamentario con un número inferior de diputados al exigido como regla general en caso de alcanzar determinados resultados electorales: Asturias, Castilla y León y Castilla La Mancha.

El art. 27.1 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias permite formar grupo parlamentario con dos diputados (frente a los tres exigidos como regla general) en caso de haber obtenido, al menos, el 6% de los votos válidamente emitidos sumando todas las circunscripciones. El art. 19.1 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León reduce a tres (frente a los cinco exigidos) el número de diputados cuando se obtenga al menos el 5% de los votos emitidos en el conjunto de la Comunidad Autónoma. Por último, el art. 24.1 del Reglamento de las Cortes de Castilla La Mancha permite formar grupo, sin requisito mínimo alguno, cuando una formación política haya concurrido en las cinco circunscripciones electorales y haya conseguido, al menos, el 5% de los votos válidos en el conjunto de la Región.

Las tres Comunidades Autónomas disponen de sistemas electorales con múltiples circunscripciones, frente a la circunscripción riojana única, que impide ese tipo de técnicas.

La reducción a dos diputados para formar grupo supone dificultar en la práctica la existencia del grupo parlamentario mixto, pues la superación de la barrera electoral provoca habitualmente la atribución de un mínimo de dos escaños, salvo escenarios de fragmentación electoral y parlamentaria difícilmente imaginables en los que sí cabría la asignación de un único escaño.

**IV. CONCLUSIONES**

La progresiva ampliación del concepto político de transfuguismo y su consecuente repercusión en el recurso a la figura del parlamentario no adscrito ha intensificado el protagonismo de los partidos políticos en la ordenación grupal de las asambleas autonómicas.

La adquisición de la condición de diputado no adscrito no afecta únicamente al ejercicio del derecho al desempeño del cargo representativo de quien la ostenta, sino que también despliega profundas repercusiones en la organización y funcionamiento de las cámaras en tanto que la ordenación de sus trabajos se realiza mayoritariamente a partir de un criterio de ordenación grupal. Ejemplo de ello es el caso del que hemos dado cuenta en este trabajo.

Los efectos que la existencia de diputados no adscritos proyecta en el funcionamiento de la Junta de Portavoces son evidentes. La exigencia de su acuerdo para la ordenación de los trabajos parlamentarios constituye un requisito coherente con la lógica parlamentaria tradicional. Implantado de forma unánime el voto ponderado para la adopción de sus acuerdos, su participación permite conocer la disposición de los grupos para la deliberación de los asuntos, reproduciendo en su seno la mayoría del Pleno. Sin embargo, esta lógica se corrompe con la introducción de la figura de los no adscritos. Y ello porque esta figura rompe con la lógica propia de los actuales parlamentos de grupos, que fue precisamente la que dio lugar a la institución de la Junta de Portavoces en los parlamentos democráticos. Pero más allá, la exclusión de los diputados no adscritos del órgano, precisamente de este, hace nacer dos órganos parlamentarios distintos al tener distinta composición: uno que acuerda, autoriza u opina sobre la actividad parlamentaria y otro que decide, en donde se incorpora la voluntad de los parlamentarios no adscritos.

Parece necesario, por tanto, introducir mecanismos correctores cuando la existencia de parlamentarios no adscritos altere la composición política de la cámara surgida del proceso electoral. Y ello no puede ir sino en la dirección de otorgar la voluntad eminente a los órganos que representan la voluntad de toda la cámara: Presidente y Mesa.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****BIBLIOGRAFÍA**

- ARRUEGO RODRÍGUEZ, Gonzalo (2013): “Sobre la constitucionalidad del “diputado no adscrito””, en: *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 99, pp. 99-124.
- FERNÁNDEZ ESQUER, Carlos (2022): “Las respuestas al transfuguismo en España: especial referencia al Pacto Antitransfuguismo”, en: Tudela Aranda, José y Kölling, Mario (Ed.), *Calidad democrática y Parlamento*, Madrid: Marcial Pons y Fundación Manuel Giménez Abad, pp. 217-242.
- GILBAJA CABRERO, Estela (2015): “La figura del parlamentario no adscrito”, en: *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, número 28, pp. 161-186.
- GRECIET GARCÍA, Esteban (2020): “Los diputados no adscritos en el laberinto: comentario a la STC 159/2019, de 12 de diciembre”, en: *Revista del Parlamento Vasco*, número 1, pp. 142-163.
- NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio (2000): “Patología del transfuguismo político: grandes males, pero ¿buenos remedios?”, en: *Revista de las Cortes Generales*, número 49, pp. 7-56.
- SANTOLAYA MACHETTI, Pablo y CORONA FERERRO, Jesús M.<sup>a</sup> (2009): *Transfuguismo político: escenarios y respuestas*, Cizur Menor: Aranzadi.
- SANZ PÉREZ, Ángel L. (2020): “Los diputados no adscritos en los parlamentos”, en: *Revista Aranzadi Doctrinal*, número 4.
- VÁZQUEZ ALONSO, Víctor (2021): “La nueva regulación del transfuguismo en el Reglamento parlamentario andaluz”, en: *Revista Andaluza de Administración Pública*, número 109, pp. 261-265.
- VILLARINO MARZO, Jorge (2020): “Vulneración del derecho al ejercicio de las funciones representativas. Comentario a la STC 159/2019, de 12 de diciembre”, en: *Revista de las Cortes Generales*, número 108, pp. 397-407. ■