

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

21155 *Pleno. Sentencia 93/2023, de 12 de septiembre de 2023. Recurso de amparo 6513-2020. Promovido por doña María Teresa Rodríguez-Rubio Vázquez y otros ocho diputados del Parlamento de Andalucía en relación con los acuerdos de la mesa de la Cámara que les asignaron la condición de diputados no adscritos. Vulneración del derecho al ejercicio de las funciones representativas, en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes: resoluciones parlamentarias que, contraviniendo la normativa vigente al momento de dictarse, afectan al núcleo esencial de la función representativa.*

ECLI:ES:TC:2023:93

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, presidente, y las magistradas y magistrados doña Inmaculada Montalbán Huertas, don Ricardo Enríquez Sancho, doña María Luisa Balaguer Callejón, don Ramón Sáez Valcárcel, don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera, doña María Luisa Segoviano Astaburuaga, don César Tolosa Tribiño y don Juan Carlos Campo Moreno, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 6513-2020, promovido por doña María Teresa Rodríguez-Rubio Vázquez, doña Ángela Aguilera Clavijo, don José Ignacio García Sánchez, doña Luzmarina Dorado Balmón, doña María Vanessa García Casaucau, doña María Gracia González Fernández, don José Ignacio Molina Arroyo, doña Ana Villaverde Valenciano y don Diego Crespo García, contra los acuerdos de la mesa del Parlamento de Andalucía de 25 de noviembre de 2020, referidos a los números de registro de entrada 112021996 y 112021997, por los que se desestiman las peticiones de reconsideración planteadas contra los acuerdos de 18 de noviembre de 2020, referidos a los números de registro de entrada 112020730 y 112021117, sobre la adquisición de la condición de diputados no adscritos. Ha comparecido el Parlamento de Andalucía y el grupo parlamentario Adelante Andalucía. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente la magistrada doña María Luisa Segoviano Astaburuaga.

I. Antecedentes

1. Doña María Teresa Rodríguez-Rubio Vázquez, doña Ángela Aguilera Clavijo, don José Ignacio García Sánchez, doña Luzmarina Dorado Balmón, doña María Vanessa García Casaucau, doña María Gracia González Fernández, don José Ignacio Molina Arroyo, doña Ana Villaverde Valenciano y don Diego Crespo García, representados por la procuradora de los tribunales doña Virginia Sánchez de León Herencia, bajo la dirección del letrado don Luis María de los Santos Castillo, interpusieron recurso de amparo contra los acuerdos mencionados en el encabezamiento de esta sentencia mediante escrito registrado en este tribunal el 29 de diciembre de 2020.

2. El recurso tiene su origen en los siguientes antecedentes:

a) El secretario de organización del partido político Podemos Andalucía remitió el 27 de octubre de 2020 un escrito a la portavoz del grupo parlamentario Adelante Andalucía del Parlamento de Andalucía en el que le comunica, entre otras cuestiones, que (i) el 16 de octubre de 2018 se constituyó la coalición «Adelante Andalucía-Podemos-Izquierda Unida-Primavera Andaluza-Izquierda Andalucista» para presentar su candidatura a las elecciones al Parlamento de Andalucía de 3 de diciembre de 2018; (ii) se conformó el grupo parlamentario Adelante Andalucía, tras la celebración de esas elecciones, compuesto por once diputados, que eran personas afiliadas y propuestas para la candidatura de la citada coalición por el partido político Podemos Andalucía, y otros seis más, que lo eran por Izquierda Unida de Andalucía; y (iii) ocho de los diputados han causado baja voluntaria en el partido político Podemos Andalucía (todos los recurrentes a excepción de doña Ana Villaverde Valenciano), sin que hayan renunciado a su escaño, lo que les coloca en situación de transfuguismo, por lo que solicita que causen baja en el grupo parlamentario y se dé traslado a la mesa del Parlamento de Andalucía para que adquieran la condición de diputados no adscritos.

La portavoz del grupo parlamentario dio ejecución a lo solicitado mediante comunicación dirigida el 27 de octubre de 2020 a la presidenta del Parlamento de Andalucía, registrada con el núm. 112020730, en la que ponía de manifiesto que había procedido a dar la baja del grupo parlamentario a los citados diputados por haber causado baja en su formación política y no pertenecer al partido político/coalición electoral en cuya candidatura concurren a las elecciones, por lo que se instaba a que se diera traslado a la mesa del Parlamento de Andalucía para que adquirieran la condición de diputados no adscritos.

b) La mesa del Parlamento de Andalucía, por cinco votos a favor y dos abstenciones, acordó en su sesión de 28 de octubre de 2020 que los diputados a los que se refiere dicho escrito adquirieran la condición de diputados no adscritos. Antes de comenzar esa sesión habían recibido un escrito, registrado por la representante del grupo parlamentario Adelante Andalucía en la mesa, en el que manifestaba que el escrito de la portavoz de dicho grupo no respondía a ninguna decisión del mismo, sino a una maniobra partidista que iba a conculcar los derechos de ocho diputados y diputadas, por lo que pedía la inadmisión de dicho escrito o subsidiariamente que se requiriera a la portavoz del grupo parlamentario que acreditara la legitimidad y legalidad del acuerdo de baja de los diputados.

En el acta de la sesión de la mesa se reflejó, entre otros extremos, que (i) cinco de los siete miembros de la mesa consideraban que la mesa debía limitarse a admitir a trámite el escrito, tomar conocimiento de lo afirmado por la portavoz del grupo parlamentario respecto de la expulsión del grupo de los diputados afectados y, como consecuencia de ello, de conformidad con el art. 24.1 del Reglamento del Parlamento de Andalucía (RPA), acordar que habían adquirido la condición de diputados no adscritos, insistiendo en que la mesa no puede poner en cuestión las afirmaciones de la portavoz del grupo parlamentario sobre este particular con el argumento de que si los arts. 23 y 24.2 RPA atribuyen a los portavoces de los grupos la decisión sobre la incorporación o retorno de un diputado lo mismo debía ocurrir respecto de la expulsión o baja, como ya había sucedido con la expulsión de una diputada de otro grupo parlamentario; y (ii) el letrado mayor del Parlamento informó que lo procedente era requerir a la portavoz que acreditara que los diputados habían causado baja del grupo parlamentario, ya que no existe ninguna previsión legal o reglamentaria que permita considerar que el portavoz de un grupo parlamentario puede acordar la pérdida de la condición de miembro de un grupo, ni que la mesa deba aceptar su mera afirmación en ese sentido; destacando que no resulta posible una aplicación analógica de lo establecido en el art. 23 y 24.2 RPA, ya que en el caso de la expulsión la consecuencia es una medida que resulta restrictiva de los derechos del art. 23.2 CE por afectar la adquisición de la condición de diputado no adscrito al núcleo esencial de las funciones representativas de los diputados.

c) Los diputados afectados por el acuerdo formularon el 29 de octubre de 2020 solicitud de reconsideración con fundamento, entre otras razones, en que el art. 21 RPA, al no establecer ninguna regulación en relación con la expulsión de diputados de su grupo parlamentario, debía interpretarse, en sentido inverso a las reglas para su constitución, que solo puede ser acordada en el seno de ese grupo por mayoría de los diputados que la conforman, lo que no consta que haya sucedido en este caso. Por otra parte, once diputados del grupo parlamentario presentaron el 5 de noviembre de 2020 un escrito ante la mesa, declarando que no existía un reglamento interno de funcionamiento del grupo parlamentario Adelante Andalucía, que los acuerdos se adoptaban por consenso o, en defecto de este, por mayoría del grupo, y que no hubo nunca una reunión del mencionado grupo parlamentario que respaldara la decisión del escrito presentado por la portavoz del mismo.

La solicitud de reconsideración, con cuatro votos a favor y tres en contra, fue estimada parcialmente por acuerdo de la mesa de 5 de noviembre de 2020. A esos efectos, se afirmaba que el acuerdo objeto de reconsideración «se limitaba a admitir a trámite el escrito presentado por la portavoz del Grupo Parlamentario Adelante Andalucía y proceder conforme a lo ello solicitado, habida cuenta de que se afirmaba que los ocho diputados considerados habían causado baja en el Grupo Parlamentario Adelante Andalucía como motivo de su baja como afiliados de su formación política». A ello añadía que «sin embargo, la circunstancia de que ahora, en su solicitud de reconsideración, los ocho diputados discutan la realidad de la afirmación de la portavoz determina que esta mesa ya no pueda tener por cierto, sin más, lo por ello afirmado, habida cuenta de que esa afirmación es cuestionada abiertamente por aquellos cuyos derechos podrían verse sustancialmente afectados como consecuencia de la baja cuya realidad se discute» (apartado segundo del acuerdo). Como consecuencia de ello, el acuerdo afirmó que «procede ahora que esta mesa, recobrada la plena competencia para resolver la solicitud formulada por la portavoz del Grupo Parlamentario Adelante Andalucía mediante su escrito de 27 de octubre de 2020, requiera a esta para que acredite que los ocho diputados a los que se refiere en el considerado escrito han causado, efectivamente, baja en el Grupo Parlamentario Adelante Andalucía como motivo de su baja como afiliados de su formación política» (apartado cuarto del acuerdo). Por tanto, se acordó estimar parcialmente la solicitud de reconsideración que se deja sin efecto y requerir a la portavoz del grupo parlamentario Adelante Andalucía para que acreditase, en el plazo de dos días naturales, que los diputados afectados habían causado baja del grupo parlamentario como consecuencia de su baja como afiliados en su formación política, tras lo que se emitiría un informe por los servicios jurídicos de la cámara para resolver sobre el particular.

d) Once de los diputados del grupo parlamentario Adelante Andalucía, entre los que se encuentran los demandantes de amparo, mediante escrito de 6 de noviembre de 2020 dirigido a la mesa del Parlamento, alegaron en relación con el acuerdo de 5 de noviembre de 2023, entre otros extremos, que la participación de Adelante Andalucía en las elecciones autonómicas lo fue como sujeto independiente de los partidos que conformaban la coalición, por lo que la expulsión de un partido no podría conllevar la pérdida de la condición de diputado del grupo parlamentario y que, en cualquier caso, el partido Podemos Andalucía no había seguido el procedimiento estatutario para acordar la expulsión de sus militantes.

La portavoz del grupo parlamentario Adelante Andalucía, mediante escrito de 8 de noviembre de 2020 dirigido a la mesa del Parlamento de Andalucía, alegó en relación con el requerimiento contenido en el acuerdo de 5 de noviembre de 2020, (j) que había procedido a cursar la baja del grupo parlamentario de los diputados afectados una vez recibida la comunicación de su partido político de su baja voluntaria, ya que «al no existir previsión en el reglamento al respecto de cómo realizar las bajas de un grupo parlamentario, entendí que se debe seguir una fórmula similar a la establecida en el reglamento tanto para la entrada de diputados al grupo parlamentario, como al regreso al grupo parlamentario desde la condición de diputado o diputada no adscrito», añadiendo

que «para estos supuestos, tanto el art. 23 del Reglamento, como el 24.2, exigen, simplemente, la aceptación de la portavoz, sin necesidad de otros requisitos ni de acuerdo del grupo, ni de acreditar documentalmente aspecto alguno, salvo el consentimiento de la portavoz»; (ii) que la expulsión de dicho grupo parlamentario de los diputados afectados no está motivada por el incumplimiento de acuerdos internos de grupo, en cuyo caso «habría que estar a lo autoreglamentado por el grupo, y en su caso a lo acordado mayoritariamente en el mismo», sino por un supuesto de transfuguismo político, a cuyos efectos adjuntaba diversa documentación sobre el proceso de primarias de Adelante Andalucía, la expulsión de los diputados afectados del partido político Podemos Andalucía y el certificado de la baja como afiliados de ese partido de dichos diputados.

El partido político Podemos Andalucía, mediante escrito de 9 de noviembre de 2020 dirigido a la mesa del Parlamento de Andalucía, alegó en relación con el acuerdo de 5 de noviembre de 2020, que los diputados afectados se habían dado de baja de Podemos Andalucía para pasar a formar parte de una nueva formación política como era Anticapitalistas Andalucía, lo que implica un supuesto de transfuguismo.

e) La letrada adjunta al letrado mayor del Parlamento de Andalucía, mediante informe de 10 de noviembre de 2020 solicitado en relación con las cuestiones relativas a las alegaciones efectuadas respecto del acuerdo de 5 de noviembre de 2020, expuso, como consideraciones jurídicas referidas al proceso de baja forzosa de un diputado del grupo parlamentaria al que estaba incorporado, lo siguiente:

(i) El art. 24.1 RPA no establece ninguna formalidad ni requerimiento de tipo procedimental que deba cumplirse para que un diputado adquiriera la condición de no adscrito sino solo la exigencia material consistente en haber causado baja del grupo parlamentario. En ese contexto de silencio normativo, algún sector doctrinal, partiendo de la potestad de autoorganización de los grupos, ha considerado que la mesa de la cámara debe limitarse a tomar razón de la comunicación del portavoz correspondiente dando por bueno su contenido; sin embargo, el requerimiento de acreditación verificado en este caso encuentra su fundamento en la facultad de la mesa de organización interna de la cámara y de calificación de escritos (art. 28.1 RPA), lo que posibilita a la mesa verificar el cumplimiento del requisito material de que el diputado realmente ha causado baja en el grupo parlamentario en atención, además, a la transcendencia jurídica externa para la organización de la cámara que tiene el paso a la condición de no adscrito de un diputado. Se destaca también que esta es la posición defendida por los servicios jurídicos de otras cámaras y por la jurisprudencia del Tribunal Supremo en relación con los grupos políticos municipales. De ello concluye que «se puede afirmar que la mesa del Parlamento de Andalucía está facultada y debe verificar antes de declarar la condición de diputado no adscrito que el mismo realmente ha causado baja en el grupo parlamentario».

(ii) El Reglamento guarda silencio sobre a quién corresponde la competencia para acordar la baja, qué procedimiento ha de seguirse para ello, cómo se debe comunicar a la mesa o a quién corresponde esa comunicación; pero tampoco atribuye al portavoz del grupo parlamentario la competencia para dar de baja a los miembros del mismo en tanto que las funciones que se le otorgan reglamentariamente son las de representación, relacionadas con el ejercicio de las funciones parlamentarias y con la exteriorización de la posición de aquellas ante los órganos de la cámara. A ello añade, que las funciones otorgadas al portavoz de un grupo en los arts. 23 y 24.2 RPA para aceptar la incorporación al grupo no permite una aplicación analógica a los supuestos de baja al faltar la identidad de razón, ya que este supuesto se produce en una situación de conflicto dentro del grupo parlamentario, por lo que su resolución no resulta posible a través de la función representativa de portavoz. Expone que en este contexto normativo las causas y procedimientos de baja deben ser las que dispongan los estatutos o normas internas de funcionamiento de cada grupo en respeto a su potestad autoorganizativa. De ello deriva que el control de la mesa a desarrollar sobre el acto que declara la baja de un diputado del grupo parlamentario «debe quedar limitado a comprobar que la baja ha sido

acordada por el órgano competente con arreglo a los estatutos o normas de régimen interno y por las causas y con respeto al procedimiento establecidos, pero sin entrar a cuestionar la regularidad de los estatutos o normas del correspondiente acto», lo que no significa que la baja pueda acreditarse sin más a través de la mera comunicación del portavoz, que es un mero representante del colectivo de diputados, por lo que resulta plenamente justificado que la mesa del Parlamento pida a la portavoz del grupo parlamentario que comunica la baja que acredite la realidad de la misma conforme a las normas internas de dicho grupo parlamentario.

(iii) La mera baja en un partido político no puede determinar, sin más, la baja en el grupo parlamentario, ya que son realidades distintas (STC 36/1990, de 1 de marzo, FJ 1) y no existe ninguna previsión reglamentaria al respecto, sin que resulte aplicable el art. 73.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LBRL). Esto no significa que en el Parlamento de Andalucía los diputados no puedan causar baja en su grupo parlamentario por razones de transfuguismo político, pero ello solo será posible si así resulta de las normas internas por las que este se rija o a las que aquellos se hayan sometido libremente.

f) La portavoz del grupo parlamentario Adelante Andalucía, tras recibir nuevo escrito del secretario de organización del partido político Podemos Andalucía comunicando la baja voluntaria de la diputada doña Ana Villaverde Valenciano de ese partido y que no había renunciado a su acta, mediante escrito de 6 de noviembre de 2020 dirigido a la mesa del Parlamento, registrado con el núm. 112021117, comunicó que ha decidido cursar la baja en el grupo parlamentario de dicha diputada, solicitando que adquiriera la condición de diputada no adscrita. Del mismo modo, por escrito de 11 de noviembre de 2020, puso de manifiesto que estaba prevista para ese mismo día la reunión de la comisión de seguimiento del pacto antitransfuguismo para el debate y, en su caso, aprobación de la III adenda al citado pacto.

Esta portavoz, requerida por acuerdo de la mesa de 11 de noviembre de 2020 para que acreditara la baja del grupo parlamentario de la citada diputada, presentó escrito de 13 de noviembre de 2020 en el que se remite a lo ya manifestado en relación con la expulsión de los otros diputados e incide en que se trata de una situación de transfuguismo, habiéndose ya aprobado la III adenda del pacto antitransfuguismo, que expresa la voluntad de las fuerzas políticas de extender las medidas del acuerdo al ámbito autonómico y estatal, comprometiéndose a impulsar la urgente modificación de los reglamentos de las cámaras legislativas para adaptarlos a los acuerdos del pacto y que hasta que se verifiquen esas reformas se comprometen a que las respectivas mesas utilicen como criterio interpretativo la aplicación analógica de la normativa contenida en la Ley reguladora de las bases de régimen local o cualquier otra que adecúe el sentido originario de que las personas tránsfugas adquieran la condición de no adscritas aun siendo mayoría en el grupo.

g) La mesa del Parlamento adoptó sendos acuerdos en su sesión de 18 de noviembre de 2020, con cinco votos a favor y dos abstenciones, de que tanto los diputados a los que se refería el escrito con núm. de registro 112020730, como la diputada a la que se refería el escrito con núm. de registro y 112021117, adquieren la condición de diputados no adscritos, de conformidad con lo previsto en el art. 24.1 RPA, habida cuenta de que ha quedado acreditado, con las consideraciones realizadas y la documentación aportada por la portavoz del grupo parlamentario, que los diputados afectados «han causado baja en el grupo parlamentario Adelante Andalucía como consecuencia de su baja como afiliados de su formación política».

En el acta de la sesión de la mesa se reflejó, entre otros extremos, que (i) la presidenta del Parlamento consideró que el objeto de lo debatido se enmarca en el pacto antitransfuguismo, que es el que «debe inspirar las decisiones a adoptar ante supuestos como el presente, en el que existen vacíos o lagunas en la normativa parlamentaria de aplicación» y por lo que va a promover la modificación del reglamento «por el procedimiento de lectura única para mayor celeridad, con objeto de recoger los elementos esenciales del “pacto antitransfuguismo”»; y (ii) otros tres miembros de la

mesa, de los cinco que votaron a favor del acuerdo, declararon que su decisión no han tenido que ver con el transfuguismo sino con lo previsto reglamentariamente.

h) Los diputados demandantes de amparo formularon solicitudes de reconsideración, por sendos escritos de 20 de noviembre de 2020 con número de registro de entrada 112021996 –todos los demandantes excepto doña Ana Villaverde Valenciano– y 112021997 –la demandante doña Ana Villaverde Valenciano–, con invocación del art. 23 CE alegando, entre otros extremos, que, de acuerdo con reiterada jurisprudencia constitucional, los partidos políticos no pueden revocar cargos electos.

La mesa del Parlamento adoptó sendos acuerdos en su sesión de 25 de noviembre de 2020, con cinco votos a favor y dos abstenciones, de desestimar las solicitudes de reconsideración, argumentando que «en efecto, esta mesa estimó que las consideraciones realizadas y la documentación aportada por la portavoz del grupo parlamentario Adelante Andalucía acreditaban que los diputados que formulan la solicitud de reconsideración habían causado baja en su formación política y que, como consecuencia de ello, causaban baja en el grupo parlamentario Adelante Andalucía»; añadiendo que «los diputados considerados no niegan que hayan causado baja en su formación política, aspecto que, como se ha expuesto, es el determinante de la decisión de la mesa, una vez que la portavoz del grupo parlamentario Adelante Andalucía ha acreditado que dicha baja en la formación política provocó que se acordara su baja en el grupo parlamentario Adelante Andalucía». A partir de ello se señala que «a lo sumo los diputados muestran su disconformidad con la competencia y el procedimiento para acordar su baja en el grupo parlamentario o con la constitucionalidad de ese acuerdo de baja, cuestiones que no pueden ser objeto de conocimiento por la mesa, al ser ajenas a su competencia, so pena de incidir en la autonomía de organización y funcionamiento de los grupos parlamentarios, y sin perjuicio de su posible control jurisdiccional» y que resulta irrelevante la referencia que se realiza a un supuesto acuerdo político sobre el transfuguismo, «que en absoluto ha sido determinante de la decisión de esta mesa».

3. Los diputados demandantes de amparo solicitan que se estime el recurso por vulneración de su derecho a ejercer sus funciones representativas (art. 23.2 CE), en relación con el derecho de participación ciudadana en los asuntos públicos (art. 23.1 CE) para cuyo restablecimiento consideran necesaria la declaración de nulidad de los acuerdos parlamentarios impugnados y que se les reconozca su derecho a volver a formar parte del grupo parlamentario Adelante Andalucía. Al amparo del art. 56.6 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), también solicitan la suspensión urgente de los efectos de los acuerdos impugnados.

Los demandantes de amparo afirman que los acuerdos impugnados vulneran el art. 23.2 CE, ya que inciden sobre aspectos que forman parte del núcleo esencial de la función representativa y se han adoptado sin respaldo normativo y sin la debida motivación. Exponen, por lo que se refiere a la afectación de su *ius in officium*, que el Reglamento del Parlamento de Andalucía prima su organización a través de los grupos parlamentarios, a los que se reserva el cumplimiento de las más importantes funciones de la representación política, de tal modo que, cuando los recurrentes pasan a la condición de diputados no adscritos, se les restringe hasta la irrelevancia sus posibilidades de actuación parlamentaria; destacando que el *ius in officium* de los diputados comprende no solo su incorporación a un grupo parlamentario, sino también el derecho a no ser removidos si no es por causas y de acuerdo con procedimientos legalmente establecidos, y que tales causas tienen que ser compatibles con la Constitución (STC 28/1984, de 28 de febrero, FJ 2).

Los demandantes de amparo fundamentan su alegación de que los acuerdos impugnados carecen de respaldo legal o jurisprudencial en que, de conformidad con los arts. 20 y ss. RPA, los grupos parlamentarios nacen de una suma de voluntades individuales con naturaleza asociativa lo que les dota de una autonomía organizativa regida por un funcionamiento democrático y determina la necesidad de la previa definición de un procedimiento de expulsión como consecuencia del principio de predeterminación normativa que debe regir la configuración legal de las sanciones.

Sostienen que la posibilidad de expulsión de un grupo parlamentario sin un procedimiento previamente acordado, o al menos aceptado, por los miembros del grupo parlamentario, vulneraría también la prohibición de mandato imperativo del art. 67.2 CE, así como el art. 71.1 CE y que, como la figura del diputado no adscrito tiene naturaleza punitiva al ser una categoría que surge con el objetivo de penalizar el transfuguismo político, su adopción también ha de regirse por el principio de legalidad del art. 25 CE. A partir de esas consideraciones, afirman que, ante el silencio reglamentario respecto de la posibilidad de expulsión de diputados de los grupos parlamentarios, es insuficiente la mera comunicación del portavoz del grupo parlamentario a la mesa de una expulsión sin acreditar la adopción de dicho acuerdo; incidiendo en que la mesa tiene, entre sus funciones reglamentarias, ordenar la cámara y velar para que las alteraciones en la vida de los grupos que produzcan efectos externos se lleven a cabo con todas las garantías para los diputados afectados por ser una responsabilidad de los órganos parlamentarios la salvaguarda del derecho fundamental a la participación política (STC 109/2016, de 7 de junio), que es lo que no habría sucedido en este caso en que la mesa no verificó la expulsión del grupo parlamentario de los diputados recurrentes a pesar del criterio en ese sentido de los servicios jurídicos del Parlamento de Andalucía.

Los demandantes también destacan que los acuerdos impugnados carecen de una motivación adecuada, ya que el fundamentar la baja en el grupo parlamentario como consecuencia de su baja como afiliados de su formación política implica desconocer que, si bien es innegable la relación existente entre grupos parlamentarios y partidos políticos (art. 20.2 RPA y STC 361/2006, de 18 de diciembre), las diferencias entre los mismos impedirían que los partidos políticos afectaran al *ius in officium* de los parlamentarios (STC 36/1990, de 1 de marzo), que solo están sometidos al mandato representativo.

Los demandantes afirman que el recurso tiene especial trascendencia constitucional porque plantea una cuestión jurídica que pudiera tener unas consecuencias políticas generales [STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2 g)], ya que se trata de un recurso de amparo parlamentario respecto de actos que carecen de una vía jurisdiccional previa de tutela (STC 90/2019, de 2 de julio, FJ 2); y una cuestión novedosa sobre la que no hay jurisprudencia constitucional [STC 155/2009, FJ 2 a)] como es la eventual incidencia que sobre el derecho de representación política tiene el que, sin una previsión reglamentaria el efecto, la mera baja en un partido político determine la baja en un grupo parlamentario sin un acuerdo de este.

4. La Sección Primera del Tribunal, por providencia de 10 de mayo de 2021, acordó admitir a trámite el recurso de amparo apreciando que concurre una especial trascendencia constitucional (art. 50.1 LOTC) porque el recurso plantea un problema o afecta a una faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina de este tribunal [STC 155/2009, FJ 2 a)] y el asunto suscitado trasciende del caso concreto porque pudiera tener unas consecuencias políticas generales [STC 155/2009, FJ 2 g)], dirigir atenta comunicación al Parlamento de Andalucía para la remisión de testimonio del expediente y que se tuviera por emplazado en el recurso de amparo y, en relación con la solicitud de suspensión, no apreciar la urgencia excepcional a la que se refiere el art. 56.6 LOTC y proceder a formar la oportuna pieza separada. Por providencia de igual fecha de 10 de mayo de 2021, se acordó formar la correspondiente pieza separada de suspensión, que, tras el trámite de audiencia dado al Ministerio Fiscal, los demandantes de amparo y las partes personadas, fue resuelta en sentido denegatorio por la Sala Primera del Tribunal mediante ATC 67/2021, de 21 de junio.

5. La Secretaría de Justicia de la Sala Primera del Tribunal, por diligencia de ordenación de 7 de junio de 2021, tuvo por recibido el testimonio del expediente, por personado al Parlamento de Andalucía y al grupo parlamentario Adelante Andalucía, representado por el procurador de los tribunales don José Miguel Martínez Fresneda, y acordó dar vista de las actuaciones a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, por plazo común de veinte días, a fin de que, conforme con lo previsto en el art. 52 LOTC, pudieran presentar alegaciones.

6. El Ministerio Fiscal, por escrito registrado el 30 de julio de 2021, interesa que se dicte sentencia estimando el recurso de amparo con declaración de que ha sido vulnerado el derecho fundamental de los demandantes de amparo reconocido en el art. 23.2, en relación con el art. 23.1 CE, y anulación de los acuerdos impugnados.

El Ministerio Fiscal, tras exponer la jurisprudencia constitucional que considera aplicable al objeto del recurso, afirma que los acuerdos impugnados suponen una relevante afectación del *ius in officium* de los diputados, ya que al atribuirles la condición de no adscritos se ven privados de los derechos relativos a su integración en un grupo parlamentario y de las facultades reglamentarias otorgadas a quienes pertenecen a un grupo.

El Ministerio Fiscal expone, en relación con el cumplimiento del deber de motivación de este tipo de actos limitativos del *ius in officium*, que los acuerdos de 18 de noviembre de 2020 incorporan una fundamentación muy escueta limitada a considerar acreditado que los diputados afectados habían causado baja como afiliados de su formación política, pero sin hacer ninguna referencia sobre si, ante el silencio reglamentario respecto de la competencia y el procedimiento para la baja en el grupo, se debía de acreditar que dichas bajas se habían producido de acuerdo con las normas internas de dicho grupo, según parece desprenderse de los informes de los letrados del Parlamento. A esos efectos, el Ministerio Fiscal señala que cabría entender que la mesa había entendido implícitamente que la portavoz tenía la facultad para cursar la baja de los diputados por haber causado baja en su partido, pero concluye que la ausencia de toda consideración que permita conocer las razones de la mesa para entenderlo así, apartándose del criterio reflejado por los letrados, no cumple con las exigencias constitucionales. Añade que esa conclusión no se modifica aun teniendo en cuenta los debates que refleja el acta de la sesión de la mesa, de los que resulta la existencia de importantes dudas al respecto, ante las cuales la mesa opta por la interpretación menos favorable a la efectividad del derecho al cargo parlamentario de los diputados, otorgando notable relevancia como criterio interpretativo al nuevo contenido del pacto antitransfuguismo, que la presidenta de la cámara se compromete a incorporar a su reglamento para dotar de seguridad jurídica a estas cuestiones.

El Ministerio Fiscal, por lo que respecta a la motivación de los acuerdos de 25 de noviembre de 2020, afirma que tampoco resulta suficiente y razonablemente desde la perspectiva del art. 23 CE, ya que la afirmación de que las alegaciones sobre la competencia o el procedimiento para acordar su baja en el grupo «son cuestiones ajenas a la competencia de la mesa, so pena de incidir en la autonomía de organización y funcionamiento del grupo parlamentario» no toma en consideración que no se trataba de que entrara a cuestionar o valorar la legalidad de las normas internas del grupo, sino de comprobar, precisamente, que la baja en el grupo se había producido conforme a las normas internas, validando con ello la decisión de la portavoz, sin que su competencia para cursar la baja estuviera prevista en acuerdos o normas internas del grupo. Discute además, la irrelevancia que según el acuerdo tienen las referencias de los demandantes al pacto antitransfuguismo, en tanto no habría sido determinante para la decisión, destacando que los debates de la mesa en su sesión del 18 de noviembre de 2020 sí le otorgaron una relevancia importante como criterio interpretativo para solventar las dudas suscitadas por el vacío reglamentario, lo que parece responder a una anticipación del contenido del nuevo pacto antitransfuguismo, sin motivarse la necesidad de dicha anticipación.

7. El Parlamento de Andalucía, por escrito registrado el 20 de julio de 2021, solicita la desestimación del recurso de amparo argumentando que el objeto de control de constitucionalidad debe ser la decisión de la mesa sobre atribución de la condición de no adscrito, pero no el acto mismo de la baja de los demandantes de su grupo parlamentario comunicado por su portavoz, que es un acto interno cuya fiscalización corresponde a la jurisdicción ordinaria. A partir de ello, sostiene que la mesa se limitó a dar trámite a la solicitud presentada por la portavoz del grupo parlamentario en cuanto a la declaración como no adscritos de los demandantes de amparo a los efectos

reglamentariamente previstos en el 24.1 RPA que, en la redacción vigente en el momento de los hechos, establecía que «[u]na vez producida la adscripción a un grupo parlamentario [...] quien causara baja en el mismo adquirirá necesariamente la condición de diputado o diputada no adscrito», sin que quepa ningún margen de discrecionalidad en la intervención de la mesa, cuyo carácter rigurosamente reglado en materia de constitución de los grupos ha confirmado la STC 64/2002, de 11 de marzo, FJ 3.

El Parlamento de Andalucía añade, con exposición de la jurisprudencia constitucional sobre el alcance de las funciones calificadoras de la mesa, que los acuerdos impugnados superan el test de razonabilidad, ya que de los mismos se colige sin dificultad interpretativa que su justificación es la acreditación por parte de la portavoz del grupo parlamentario de que los diputados recurrentes habían causado baja en ese grupo como consecuencia, a su vez, de su baja en la formación política por la que concurrieron a las elecciones mediante la comunicación formal de las bajas en el grupo acompañada de las certificaciones extendidas por el secretario de organización de su partido político, lo que no ha sido desvirtuado por los demandantes.

También incide en que, si bien el reglamento no determinaba en ese momento las causas de baja en el grupo y quién debía presentar dicho escrito, ello no ha impedido la existencia de diputados no adscritos tanto en la legislatura anterior (acuerdo de la mesa de 29 de marzo de 2017) como en la presente (acuerdo de la mesa de la Diputación Permanente de 24 de enero de 2020 y acuerdo de la mesa del Parlamento de Andalucía de 3 de julio de 2020), por lo que este silencio reglamentario es una opción normativa entre varias posibles, compartida por otras asambleas autonómicas, y cuyo propósito es que sean los propios grupos quienes decidan acerca de los motivos de la salida de algunos de sus miembros. Expone que es perfectamente posible considerar, en cuanto a la legitimación para presentar el escrito, que en el caso de expulsión del grupo recaiga en quien ejerza el cargo de portavoz, «en tanto que el mismo debe firmar el escrito de retorno del diputado no adscrito que quiera volver a su grupo de origen (art. 24.2 RPA), expresando de esta manera su voluntad favorable a tales efectos. De esta forma, según el principio *contrarius actus*, quien debe prestar su consentimiento para el retorno del no adscrito al grupo también está autorizado para comunicar su baja involuntaria. A mayor abundamiento, debemos tener en cuenta que, en el supuesto de incorporación de un parlamentario con posterioridad al inicio de la legislatura, su adscripción al grupo parlamentario también exige la aceptación del portavoz (art. 23 RPA)». A ello añade que el portavoz es a quien el reglamento atribuye, y la jurisprudencia constitucional reconoce (SSTC 316/2006, de 18 de diciembre, FJ 5, y 24/2020, de 3 de febrero, FJ 3) la representación del grupo a múltiples efectos, respetándose con ello el principio de autonomía de los grupos parlamentarios.

Por otra parte, el Parlamento de Andalucía argumenta que el abandono de la formación política por la que se concurrió a las elecciones constituye una causa constitucionalmente razonable para la expulsión del grupo parlamentario, ya que la jurisprudencia constitucional ha reiterado que la adscripción política de los parlamentarios posee relevancia jurídica y «poner freno al transfuguismo político es una finalidad constitucionalmente legítima» (STC 159/2019, de 12 de diciembre, FJ 8); siendo esa finalidad la que expresamente justificó la incorporación de la figura del diputado no adscrito en la reforma del Reglamento del Parlamento de Andalucía adoptada en 2003. Concluye que, si combatir el transfuguismo político es constitucionalmente legítimo y una de sus expresiones es la baja en la formación con la que se concurrió a las elecciones sin renunciar al escaño, no puede decirse que los acuerdos impugnados basados en la acreditación de dicha baja sean constitucionalmente irracionales o arbitrarios.

El Parlamento de Andalucía también niega que los acuerdos impugnados hayan vulnerado el *ius in officium* de los recurrentes, ya que no solo se han adoptado respetando el marco reglamentario vigente, sino que, además, en su condición de diputados no adscritos conservan los derechos que les corresponden como diputados individualmente considerados, según dispone el art. 24.5 RPA.

El Parlamento de Andalucía manifiesta, en cuanto a la invocación de la prohibición del mandato imperativo y al carácter sancionador de los acuerdos impugnados, que no se aprecia su vulneración en la actuación de la mesa que se ha limitado a examinar la solicitud de baja y a determinar sus consecuencias reglamentarias sin entrar a valorar, por exceder sus tasadas funciones, los compromisos políticos asumidos por los recurrentes con su grupo o partido ni entrar en el fondo de esta.

8. El grupo parlamentario Adelante Andalucía, mediante escrito de 8 de julio de 2021, presentó su escrito de alegaciones solicitando la desestimación del recurso con fundamento, en primer lugar, en que carece de la debida justificación de la especial trascendencia constitucional, ya que se ha limitado a reiterar la lesión invocada, ignorando la declarada constitucionalidad de la figura del diputado no adscrito, que es puesta en duda al alegar que tal condición vulnera los derechos de los recurrentes a la participación política.

Esta parte afirma que la figura de los diputados no adscritos, incorporada al art. 24.1 RPA, no afecta a los derechos fundamentales de los recurrentes, ya que el derecho fundamental del art. 23.2 CE es de configuración legal y su núcleo esencial no incluye la participación o pertenencia a un grupo parlamentario. Además, en este caso, «el pase de los diputados recurrentes a la condición no adscritos opera *ex lege* en virtud del artículo 24.1 RPA como consecuencia de la baja de los citados diputados del grupo parlamentario del que formaban parte, sin que pueda ser tenida en cuenta la consideración de las consecuencias que reglamentariamente se prevén para dicha baja en la adopción del acuerdo de baja propiamente dicho, que no podemos olvidar viene motivado por un acto libre y voluntario de los recurrentes de abandonar la formación política por la que concurrieron a las elecciones».

Esta parte destaca la conexión existente entre las formaciones políticas, como instrumentos fundamentales para la participación política (art. 6 CE), y los grupos parlamentarios, argumentando que estos no son solamente cauces de participación en la vida política para los representantes populares, sino también para los partidos políticos, de los que traen causa directa. De ahí que la STC 10/2013, de 28 de enero, destacara la diferencia entre partido político y grupo parlamentario y al mismo tiempo la estrecha vinculación entre ambos, siendo el segundo una de las herramientas que tienen los primeros para ejercer su actividad, de tal forma que la ilegalización del partido ha de conllevar la disolución del grupo institucional del que trae causa. En relación con ello, expone que el grupo parlamentario Adelante Andalucía trae causa de la coalición electoral conformada por cuatro formaciones políticas, entre las que está el partido político Podemos Andalucía, que propuso la candidatura de los demandantes, del que estos voluntariamente han causado baja conociendo que ello propiciaba su salida del grupo parlamentario, ya que su adscripción a dicho grupo parlamentario surge de su concurrencia al proceso electoral en representación de una de las formaciones de la coalición, siendo la identidad de posiciones ideológicas y de actuación política lo que da sentido a su pertenencia a dicho grupo. Por tanto, la condición de tránsfugas de los demandantes debe trasladarse al marco organizativo de la vida parlamentaria mediante el mecanismo previsto reglamentariamente que es su consideración de diputados no adscritos.

Esta parte, en relación con la función calificadora de la mesa y el procedimiento seguido, argumenta que el Reglamento del Parlamento de Andalucía limita las facultades de calificación y admisión a trámite de la mesa al exclusivo examen de los requisitos formales, sin que sea admisible que lleve a cabo un control discrecional de oportunidad política de los escritos parlamentarios. Por tanto, si la mesa desoyera lo planteado por el portavoz del grupo parlamentario a instancia del partido político que abandonaron los diputados recurrentes, existiendo la previsión reglamentaria del pase a no adscritos de los diputados incurso en situación de transfuguismo, supondría una vulneración reglamentaria por parte de la mesa, a la vez que una vulneración del *ius in officium* del propio grupo parlamentario, que se vería secuestrado por una mayoría tránsfuga. Por su parte, en relación con el procedimiento seguido, afirma que, existiendo una previsión

material reguladora de la situación de transfuguismo, también supone un mandato a los órganos parlamentarios de que los diputados no adscritos es un remedio para preservar la correspondencia entre lista electoral y grupo parlamentario y evitar distorsiones. De ese modo, la alegación de los demandantes de que la decisión de baja en el grupo debería haberse acordado mediante acuerdo mayoritario en el seno de este solo tiene sentido si la ruptura se produce por causas internas al propio grupo, pero no en un supuesto de transfuguismo, que es la solución adoptada en el art. 73.3 LBRL en el ámbito local y la que ha inspirado la reforma del art. 24 RPA por el acuerdo de 28 de abril de 2021.

9. La parte demandante de amparo presentó sus alegaciones el 7 de julio de 2021 ratificándose en lo expuesto en su escrito de demanda.

10. El Pleno, por providencia de 29 de septiembre de 2022, acordó a propuesta de la Sala Primera recabar para sí el conocimiento del presente recurso de amparo.

11. Por providencia de 12 de septiembre de 2023 se señaló ese mismo día para la deliberación y votación de la presente sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso.

El objeto del presente recurso queda limitado a determinar si ha vulnerado el derecho de representación política (art. 23.2 CE) de los diputados demandantes de amparo la decisión de la mesa del Parlamento de Andalucía de acordar que adquirieran la condición de diputados no adscritos, en aplicación del art. 24.1 RPA, al considerar, tal como fue la concreta motivación utilizada en los acuerdos impugnados de 18 y 25 de noviembre de 2020, que la acreditación formal de la voluntad de su grupo parlamentario de cursar sus bajas en dicho grupo, quedaba satisfecha con el hecho que los demandantes no niegan que se haya producido la baja en su formación política y que la disconformidad con la competencia y el procedimiento para acordar la baja en el grupo parlamentario son ajenas a la competencia de la mesa.

El Tribunal, a los efectos de establecer la delimitación expuesta del objeto del presente recurso de amparo, considera necesario hacer incidencia en los siguientes extremos:

(i) Las decisiones impugnadas en amparo, aunque de idéntico contenido material, que es lo que permite su análisis conjunto por esta jurisdicción de amparo, formalmente se han concretado en cuatro acuerdos distintos. Los acuerdos de la mesa del Parlamento de Andalucía de 18 de noviembre de 2020, en los que se decide la adquisición de la condición de diputados no adscritos de los demandantes de amparo, son en realidad dos acuerdos en los que se da respuesta, por un lado, a la petición en ese sentido de la portavoz de su grupo parlamentario en relación con todos los demandantes excepto doña Ana Villaverde Valenciano, que fue cursada con núm. de registro de entrada 112020730; y, por otro, en relación con esta última, por la petición que fue cursada con núm. de registro de entrada 112021117. Del mismo modo, los acuerdos de la mesa del Parlamento de Andalucía de 25 de noviembre de 2020, en los que se decide rechazar las reconsideraciones formuladas, también son dos referidos, respectivamente, a la solicitud formulada por todos los diputados demandantes de amparo, menos doña Ana Villaverde Valenciano con el núm. de registro de entrada 112021996, y a la formulada por esta última diputada con el núm. de registro de entrada 112021997.

(ii) No puede ser objeto de pronunciamiento, en atención a la vía de recurso de amparo utilizada por los demandantes de amparo, las razones de fondo que habrían llevado al partido político o a la portavoz del grupo parlamentario de los demandantes de amparo a cursar sus respectivas bajas de los mismos, incluyendo la alegada situación de

trasfuguismo político. Tampoco lo puede ser la eventual regularidad de los procedimientos seguidos para adoptar dichas decisiones. Todas ellas son cuestiones en las que lo controvertido no son decisiones emanadas de una cámara legislativa o de sus órganos, por lo que esta jurisdicción de amparo no puede hacerlas objeto de pronunciamiento por la vía seleccionada del art. 42 LOTC.

(iii) El objeto del presente recurso, en atención al contenido de los concretos acuerdos impugnados y a lo solicitado en la demanda de amparo –que, como instrumento rector, es donde se fija definitivamente el objeto del amparo y, por tanto, los límites del deber de congruencia de este tribunal (así, SSTC 104/2019, de 16 de septiembre, FJ 2, y 58/2023, de 23 de mayo, FJ 1)– tampoco puede extenderse a controvertir la interpretación de la mesa del Parlamento de Andalucía de que, en las circunstancias del caso, la realidad del cumplimiento del requisito establecido en el art. 24.1 RPA de que se había producido la baja del grupo parlamentario no podría quedar satisfecha con la mera declaración de la portavoz de dicho grupo en ese sentido y que era necesaria la acreditación de la existencia de la voluntad del grupo parlamentario al que estaban incorporados.

El Tribunal constata, en los términos en que ha sido desarrollado más ampliamente en los antecedentes, que la insuficiencia de la mera declaración de la portavoz del grupo parlamentario al que estaban incorporados los demandantes de amparo a los efectos de dejar acreditada su baja en dicho grupo fue una cuestión resuelta por la mesa del Parlamento de Andalucía mediante los acuerdos de 5 y 11 de noviembre de 2020, que no fueron controvertidos por el grupo parlamentario Adelante Andalucía y tampoco son objeto del presente recurso de amparo. En efecto, el acuerdo de 5 de noviembre de 2020, en lo que se refiere a todos los demandantes de amparo menos a doña Ana Villaverde Valenciano, tras estimar en parte la reconsideración formulada por estos contra el acuerdo de 28 de octubre de 2020, por el que inicialmente se había acordado que adquirieran la condición de diputados no adscritos, estableció como justificación de su decisión que en las concretas circunstancias del caso, al haber sido cuestionada abiertamente por los diputados afectados la realidad de la afirmación de la portavoz de su grupo parlamentario de que habían cursado baja en ese grupo, no podía ser tenida por cierta, sin más, esa afirmación, por lo que procedía requerir a la portavoz para que acreditara que habían causado, efectivamente, baja en el grupo. Por su parte, en lo que se refiere a la solicitud de la portavoz de su grupo parlamentario de que la demandante doña Ana Villaverde Valenciano adquiriera la condición de diputada no adscrita, la mesa también acordó en su sesión de 11 de noviembre de 2020 requerir a la peticionaria que acreditara que dicha diputada había causado baja en el grupo parlamentario, en los mismos términos expuestos en su previo acuerdo de 5 de noviembre de 2020 respecto del resto de los demandantes de amparo.

Por tanto, el Tribunal insiste en que la labor de control que va a desarrollar en este caso queda limitada a analizar si los acuerdos impugnados han vulnerado el art. 23.2 CE por haber considerado debidamente cumplimentado el requerimiento hecho por la propia mesa del Parlamento de Andalucía de que, ante la insuficiencia de la afirmación de la portavoz de su grupo parlamentario en ese sentido, la acreditación formal de la realidad de que el grupo parlamentario había decidido cursar las bajas de los diputados demandantes se entiende satisfecha con la mera circunstancia de que los demandantes no niegan que hayan causado baja en su formación política y la afirmación de que la disconformidad con la competencia y el procedimiento para acordar la baja en el grupo parlamentario son ajenas a la competencia de la mesa.

2. La especial trascendencia constitucional del recurso y su justificación.

El Tribunal, en relación con la alegación del grupo parlamentario Adelante Andalucía de que la demanda no habría dado debido cumplimiento a la justificación de su especial trascendencia constitucional, en la medida en que se habría limitado a reiterar la lesión subjetiva de los derechos invocados, constata que en la demanda de amparo, tal como se ha expuesto en los antecedentes, se alegaron con cita expresa de la jurisprudencia

constitucional en la materia, tanto la causa de que pudiera tener unas consecuencias políticas generales [STC 155/2009, FJ 2 g)], vinculado a la circunstancia de que se trata de un recurso de amparo parlamentario que carece de una vía jurisdiccional previa al amparo constitucional en la que postular la reparación de los derechos invocados con fundamento en lo expuesto en la STC 90/2019, de 2 de julio, FJ 2; como la referida a que el recurso plantea un problema o afecta a una faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina de este tribunal [STC 155/2009, FJ 2 a)], vinculado a que no existe jurisprudencia constitucional sobre la eventual incidencia que en el derecho de representación política tiene el que, sin una previsión reglamentaria al efecto, la mera baja en un partido político determine la baja en un grupo parlamentario sin un acuerdo de este.

En estas circunstancias el Tribunal descarta que se haya producido la falta de justificación alegada y, además, se reafirma en lo apreciado en la providencia de admisión de que en el presente recurso concurren, en los términos justificados por los demandantes de amparo, ambas causas de especial trascendencia constitucional, que, conforme a una jurisprudencia constitucional reiterada, se trata de una exigencia de admisibilidad, que no es de carácter procesal sino referida al fondo del asunto, que es apreciada por el Tribunal en cada caso en el momento de admitir a trámite el recurso de amparo, de acuerdo con lo exigido por el art. 50.1 LOTC, sin que sea susceptible de reconsideración en el momento de la sentencia (SSTC 80/2020, de 15 de julio, FJ 2; 155/2020, de 4 de noviembre, FJ 2, o 2/2022, de 24 de enero, FJ 2).

3. Jurisprudencia constitucional sobre el art. 23.2 CE y su proyección a los supuestos en los que las mesas parlamentarias deben valorar la acreditación de la voluntad de los grupos parlamentarios para declarar que se ha causado baja en el mismo como presupuesto normativo para la adquisición de la condición de diputado no adscrito.

a) La jurisprudencia constitucional ha establecido de manera reiterada una serie de pronunciamientos generales sobre el derecho de representación política que, habiendo sido resumidos recientemente, por ejemplo, en las SSTC 68/2020, de 29 de junio, FJ 2; 53/2021, de 15 de marzo, FJ 3; 38/2022, de 11 de marzo, FFJJ 4 y 5; 25/2023, de 17 de abril, FJ 3; 58/2023, de 23 de mayo, FJ 3, o 65/2023, de 6 de junio, FJ 3, pueden concretarse en los siguientes extremos:

(i) El art. 23.2 CE, que reconoce el derecho de los ciudadanos «a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes», no solo garantiza el acceso igualitario a las funciones y cargos públicos, sino también a que los que hayan accedido a los mismos se mantengan en ellos y los desempeñen de conformidad con lo que la ley disponga. De ese modo, existe una conexión directa entre el derecho de los representantes políticos (art. 23.2 CE) y el que la Constitución atribuye a los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), ya que, con carácter general, en una democracia representativa son aquellos quienes dan efectividad al derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, por lo que ambos preceptos, de manera directa el art. 23.2 CE y de manera indirecta el art. 23.1 CE, quedarían vacíos de contenido, o serían ineficaces, si el representante político se viese privado de su cargo o perturbado en su ejercicio.

(ii) El derecho a la representación política del art. 23.2 CE es de configuración legal, en el sentido de que compete a los reglamentos parlamentarios fijar y ordenar los derechos y atribuciones que a los representantes políticos corresponden, que una vez creados quedan integrados en el estatus propio del cargo. No obstante, el art. 23.2 CE no consagra un derecho al respeto de todas y cada una de las prescripciones de aquellos reglamentos, con la consecuencia de que el derecho de los representantes, y en particular su *ius in officium*, solo podrá considerarse vulnerado si las aducidas contravenciones de las normas internas de las asambleas afectan a la igualdad entre representantes o contrarían la naturaleza de la representación por afectar al núcleo de

sus derechos y facultades o, en otros términos, a su estatuto constitucionalmente relevante, como son, principalmente, los que tienen relación directa con el ejercicio de las potestades legislativas y de control de la acción del Gobierno.

(iii) Su carácter de derecho de configuración legal debe ser puesto en relación con el principio de autonomía parlamentaria reconocido por el art. 72.1 CE, que incluye como una de sus manifestaciones la autonomía normativa, que comporta, no solo una esfera de decisión propia de las asambleas legislativas en relación con la elaboración de su reglamentación interna, sino también el reconocimiento de que sus órganos están dotados de un margen de interpretación suficiente de dicha reglamentación. Esa autonomía interpretativa cuenta con ciertos límites como son: (a) la subordinación del órgano interpretador a la labor de creación normativa del Pleno de la asamblea, lo que impide innovaciones que contradigan los contenidos de las disposiciones legales o reglamentarias en la materia; (b) la eventual afectación que pueda tener en el ámbito del derecho de representación política determina que debe hacerse una exégesis restrictiva de las normas limitativas de los derechos o atribuciones que integran el estatuto constitucionalmente relevante del representante público y motivar las razones de su aplicación; y (c) la necesidad de que aquellos acuerdos que sean restrictivos del *ius in officium* de los parlamentarios no resulten decisiones arbitrarias o manifiestamente irrazonables para lo que deben incorporar una motivación expresa, suficiente y adecuada, que permita determinar si la decisión adoptada entraña en sí misma el desconocimiento de la facultad que se ha querido ejercitar y que no se manifiesta desprovista de razonabilidad en atención al fin institucional propio de la función que quiso ejercerse y los motivos aducidos para impedir su ejercicio.

b) La jurisprudencia constitucional, de manera más específica, también ha tenido la oportunidad de pronunciarse en relación con la eventual afectación que sobre el núcleo de la función representativa y la igualdad entre representantes tiene la facultad de los diputados de crear y mantenerse en los grupos parlamentarios.

El Tribunal ha establecido que la facultad de constituir grupo parlamentario, en la forma y con los requisitos establecidos reglamentariamente, corresponde a los diputados, perteneciendo esa facultad al núcleo de su función representativa parlamentaria. Esa afirmación se sustenta en que, dada la configuración de los grupos parlamentarios en las actuales asambleas legislativas como entes imprescindibles y principales en la organización y funcionamiento de la cámara, así como en el desempeño de las funciones parlamentarias y los beneficios que conlleva la adquisición de tal estatus, esta facultad constituye una manifestación constitucionalmente relevante del *ius in officium* del representante. Esta jurisprudencia constitucional, desde que fue formulada por la STC 64/2002, de 11 de marzo, FJ 3, se ha establecido y reiterado en relación con los grupos parlamentarios tanto en el Congreso de los Diputados (STC 64/2002, de 11 de marzo, FJ 3) como en el Senado (STC 76/2017, de 19 de junio, FJ 4), las asambleas legislativas autonómicas (SSTC 141/2007, de 18 de junio, FJ 4; 107/2016 y 108/2016, de 7 de junio, FJ 4, y 109/2016, de 7 de junio, FJ 5), e incluso en relación con los grupos municipales (STC 10/2013, de 28 de enero, FJ 3) y los grupos políticos de las diputaciones provinciales (STC 169/2009, de 9 de julio, FJ 3).

El Tribunal ha sido especialmente categórico al afirmar que «los actos de las Cámaras que, del modo que sea, impidan, menoscaben o perturben el ejercicio, conforme a reglamento, de tal facultad de los parlamentarios de constituirse en grupo conllevarán la consiguiente infracción del derecho de aquellos enunciado en el art. 23.2 CE y, de manera refleja, el derecho de todos los ciudadanos, al que los primeros dan efectividad, a participar en los asuntos públicos por medio de representantes (número 1 del mismo artículo)»; incidiendo en que «el derecho de los diputados a constituir grupo parlamentario, así integrado en el derecho fundamental ex artículo 23.2 CE, aunque solo lo sea en los términos que el reglamento de cada Cámara disponga, no puede ser desconocido por la asamblea sin menoscabar, al tiempo, aquel derecho fundamental, al formar parte del *ius in officium* de los representantes. En lógica consecuencia, el cumplimiento del procedimiento reglamentariamente previsto para dicha constitución

está asociado con la cobertura que ofrece el art. 23.2 CE, en los mismos términos expuestos, tanto en aquello que materialmente procura la efectividad de ese derecho principal a la formación de grupos por parte de los representantes electos, en expresión de la pluralidad de la cámara, como en los efectos aparejados con la integridad de su ejercicio y con el ejercicio de funciones y facultades derivadas que sean concreción de su núcleo esencial, garantizando en su integridad el derecho de los grupos parlamentarios a ejercer las facultades que integren el estatuto constitucionalmente relevante de los representantes políticos (por referencia, STC 158/2014, de 6 de octubre, FJ 4)» (SSTC 107/2016 y 108/2016, de 7 de junio, FJ 4, y 109/2016, de 7 de junio, FJ 5).

Por otra parte, también hay que poner de relieve que esta facultad de constituir grupos parlamentarios como integrantes del núcleo de la función representativa parlamentaria ha sido predicada por la jurisprudencia constitucional, no solo en relación con las decisiones de los órganos de las cámaras denegatorias de la constitución de grupos parlamentarios (SSTC 64/2002, de 11 de marzo, y 76/2017, de 19 de junio), sino también en el caso de su disolución (SSTC 141/2007, de 18 de junio; 169/2009, de 9 de julio, y 10/2013, de 28 de enero) y cuando a los diputados se les ha privado de intervenir mediante su grupo parlamentario en los órganos de la cámara (SSTC 107/2016, 108/2016 y 109/2016, de 7 de junio).

La jurisprudencia constitucional, por lo que se refiere a la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios, ha reiterado «las diferencias sustanciales que, desde la óptica del art. 23 CE, existen entre el partido político y el grupo parlamentario» (STC 10/2013, de 28 de enero, FJ 3). Así, desde la temprana STC 36/1990, de 1 de marzo, se ha afirmado que «resulta indudable la relativa disociación conceptual y de la personalidad jurídica e independencia de voluntades presente entre ambos, de forma que no tienen por qué coincidir sus voluntades (como sucedería en los supuestos en que los grupos parlamentarios estén integrados por parlamentarios procedentes de distintas formaciones políticas, integrantes de coaliciones electorales y que hayan concurrido conjuntamente a las elecciones), aunque los segundos sean frecuentemente una lógica emanación de los primeros» (FJ 1). Como consecuencia de ello, el Tribunal ha establecido que «los titulares del derecho al acceso en condiciones de igualdad a los cargos representativos y con los requisitos que señalen las leyes (art. 23.2 de la Constitución) son los ciudadanos, por mandato de dicho precepto, y no los partidos políticos; y otro tanto ocurre con el subsiguiente derecho a permanecer en los cargos públicos a los que se accedió (SSTC 5/1983, 10/1983, etc.). Por consiguiente, y a los efectos que ahora nos atañen, ostentan la titularidad del derecho fundamental comprendido en el art. 23.2 de la Constitución los propios ciudadanos, primero como candidatos a un cargo representativo y luego como parlamentarios, y, en su caso, incluso los Grupos Parlamentarios en que estos se integran y que ellos mismos constituyen, en la medida en que resulten menoscabados sus derechos (STC 108/1986, fundamento jurídico 4)» (STC 10/2013, de 28 de enero, FJ 4).

Asimismo, el Tribunal ha puesto de manifiesto que las facultades que corresponden a las mesas de las cámaras, en orden a la constitución de los grupos parlamentarios, son de carácter reglado, debiendo circunscribirse a constatar si la constitución del grupo parlamentario reúne los requisitos reglamentariamente establecidos, debiendo rechazar, en caso de incumplimiento de aquellos requisitos, salvo que resulten subsanables, la pretensión de constituir grupo parlamentario (STC 64/2002, de 11 de marzo, FJ 3, y 76/2017, de 19 de junio, FJ 4). Ese mismo carácter reglado debe proyectarse respecto de otras decisiones de la mesa que puedan afectar a elementos esenciales o estructurales de su constitución en el posterior devenir del grupo parlamentario, como pueden ser cambios de composición –altas y bajas–, denominación o cargos a ejercer en los mismos, para las que también será preciso constatar por la mesa que la petición reúne los requisitos reglamentarios.

Ahora bien, a ello ha de añadirse, que, en todo caso, los órganos de la Cámara han de realizar una interpretación 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 y a motivar las razones de su aplicación (STC 115/2019, de 16 de octubre, FJ 7, entre otras), y han de ejercer su función de velar por los derechos de los diputados. En este sentido, ha de tenerse en cuenta la jurisprudencia constitucional sobre la obligación de la mesa de velar por los derechos de los diputados (SSTC 94/2018, de 20 de septiembre, FJ 5; 139/2018, de 17 de diciembre, FJ 5, y 17/2019, de 11 de febrero, FJ 3, en relación con el ejercicio del veto presupuestario por parte del Gobierno), que también se considera que ha de estar presente entre otros supuestos, y, especialmente, en aquellos en que como el presente, el asunto sometido a la consideración de la mesa de la Cámara comporta una restricción de los derechos de los diputados.

c) La figura del representante político no adscrito ha sido analizada en diversas ocasiones por la jurisprudencia constitucional, que ha establecido que en sí misma considerada no puede reputarse como inconstitucional (SSTC 9/2012, de 18 de enero, FJ 4; 30/2012, de 1 de marzo, FJ 4, y 159/2019, de 12 de diciembre, FJ 8); pero que resulta preciso, en atención a la desventaja que implica, analizar que los miembros no adscritos no resulten privados de los derechos de ejercicio individual que les correspondan en virtud de su condición de representantes políticos, bien por las concretas previsiones legales o reglamentarias reguladoras de esta figura (SSTC 246/2012, de 20 de diciembre, FFJJ 9 y 10; 151/2017, de 21 de diciembre, FJ 7; 159/2019, de 12 de diciembre, FJ 10, o ATC 126/2020, de 21 de octubre, FFJJ 5 y 6), bien por las decisiones adoptadas por los órganos competentes respecto del concreto régimen al que quedan sometidos (SSTC 169/2009, de 9 de julio, FFJJ 4 y 5; 20/2011, de 14 de marzo, FFJJ 5 a 7, y 159/2019, de 12 de diciembre, FFJJ 11 y 12).

4. Aplicación de la doctrina constitucional al presente recurso de amparo.

El Tribunal, por la necesidad de respetar la propia configuración de esta jurisdicción de amparo y de minimizar cualquier intromisión en el principio de autonomía parlamentaria reconocido por el art. 72.1 CE, tal como ha hecho en ocasiones precedentes de recursos de amparo parlamentarios (así, por ejemplo, en las SSTC 66/2021, de 15 de marzo, FJ 4; 137/2021, de 29 de junio, FJ 4; 38/2022, de 11 de marzo, FJ 7; 96/2022, de 12 de julio, FJ 2, o 65/2023, de 6 de junio, FJ 3), va a desarrollar el análisis de la constitucionalidad de los acuerdos impugnados comenzando por verificar si por su contenido han incidido en el núcleo esencial del derecho de representación política de los demandantes de amparo. Solo en el caso de que haya sido así, podrá avanzarse en el análisis de si la decisión parlamentaria controvertida en el presente recurso de amparo se ha producido en contravención de la normativa parlamentaria aplicable al caso.

a) El Tribunal considera que los acuerdos parlamentarios impugnados, al tener por acreditado el presupuesto normativo de la baja de los diputados demandantes de amparo de su grupo parlamentario para, en aplicación del entonces vigente art. 24.1 RPA, atribuirles la condición de diputados no adscritos, han incidido de manera relevante en el núcleo de su función representativa.

En primer lugar, el Tribunal, asumiendo la jurisprudencia constitucional expuesta anteriormente sobre que la facultad de constituir grupo parlamentario, en la forma y con los requisitos establecidos reglamentariamente, forma parte del núcleo de la función representativa parlamentaria de los diputados, aprecia que esa facultad –en paralelo a lo que se predica del derecho al cargo público representativo, que incluye no solo el acceso sino su mantenimiento– se concreta tanto en las posibilidades de creación e integración en grupos parlamentarios como de mantenerse dentro de ellos, siempre, obviamente, dentro de la normativa parlamentaria de aplicación por tratarse el art. 23.2 CE de un derecho de configuración legal. En el presente caso, insistiendo en que los acuerdos parlamentarios han tenido como resultado la adquisición de la condición de no adscrito por apreciarse la concurrencia del presupuesto normativo para ello, establecido en el art. 24.1 RPA, de que los demandantes habían cursado baja de su grupo parlamentario,

el Tribunal concluye que estaba en controversia esa facultad de mantenerse integrado en un grupo parlamentario y, por tanto, un aspecto relevante de su estatus como representante político que forma parte integrante del art. 23.2 CE.

En segundo lugar, el Tribunal también aprecia que en estos supuestos la incidencia en el derecho de los afectados, reconocido en el art. 23.2 CE, se concreta en el reflejo que en el desarrollo de las funciones propias de los representantes políticos tienen el diferente nivel de posibilidades de actuación cuando se actúa desde los grupos parlamentarios a cuando se hace de manera individual desde la consideración de diputado no adscrito. Ciertamente la jurisprudencia constitucional, en los términos expuestos anteriormente, ha reconocido que la adquisición de la condición de miembro no adscrito no implica, en sí misma considerada, una vulneración del art. 23.2 CE, sin perjuicio de que la eventual vulneración de este derecho proviniera, en su caso, de alguna o algunas limitaciones concretas que se impongan a esta determinada situación jurídica. Ahora bien, lo que en este momento es objeto de análisis por este tribunal no es un control abstracto sobre la constitucionalidad de la institución del diputado no adscrito desde la perspectiva del art. 23.2 CE, sino si constituye una situación objetiva en que comparativamente se ven afectadas las posibilidades del ejercicio de la función representativa en relación con las situaciones de integración en un grupo parlamentario. A esos efectos, el Tribunal entiende, en línea con lo ya expuesto anteriormente por la jurisprudencia constitucional sobre el carácter vertebrador de los grupos parlamentarios en el moderno parlamentarismo, tanto en la organización y funcionamiento de las cámaras, como en el desempeño de las funciones parlamentarias, que no cabe ignorar la indudable incidencia que el pase involuntario a la condición de diputado no adscrito desde una posición de integración en un grupo parlamentario tiene en el núcleo de la función representativa de cada diputado por la rebaja que ello comporta de las posibilidades de actuación, tanto en lo relativo a las iniciativas legislativas y de control de gobierno, como a la integración en los órganos de la cámara. Ciertamente, no cabe aceptar la alegación de los demandantes de amparo de que la adquisición de la condición de representante político no adscrito tenga un carácter sancionatorio; sin embargo, como ha reconocido el Tribunal, y es lo relevante a los efectos ahora analizados de su incidencia en el núcleo de la función representativa, esta figura supone una limitación de los derechos del representante político en cuanto se deja de ser miembro del grupo político en el que se integraba (STC 9/2012, de 18 de enero, FJ 4).

Por tanto, el Tribunal concluye que en las circunstancias del caso la decisión parlamentaria impugnada, por incidir en el núcleo de la función representativa de los demandantes de amparo, es susceptible de comprometer sus derechos de representación política del art. 23.2 CE, lo que determina que resulte necesario avanzar en el análisis sobre si los acuerdos impugnados se han adoptado contraviniendo la normativa parlamentaria de aplicación.

b) El Tribunal, al analizar la regularidad constitucional de la interpretación y aplicación al caso de la reglamentación parlamentaria efectuada en los acuerdos impugnados en el presente recurso de amparo, constata como presupuestos fácticos relevantes los siguientes:

(i) La redacción del art. 24.1 RPA vigente en el momento en que se adoptaron los acuerdos controvertidos era que «una vez producida la adscripción a un grupo parlamentario en el tiempo y forma que se regulan en los artículos anteriores, el diputado que causara baja adquirirá necesariamente la condición de diputado no adscrito». Este reglamento no establecía entonces ninguna previsión expresa respecto de la obligación de los grupos parlamentarios de dotarse de una normativa interna reguladora, entre otros aspectos, del procedimiento de baja de dichos grupos; tampoco en relación con los motivos para cursar baja en un grupo parlamentario y sus modos de acreditación a los efectos de la adquisición de la condición de diputado no adscrito ni en relación con el procedimiento aplicable en casos de transfuguismo. Todas esas cuestiones fueron objeto de regulación en el Reglamento del Parlamento de Andalucía, mediante la reforma

operada por el Pleno de Parlamento de Andalucía de 28 de abril de 2021, que no resulta aplicable a la presente controversia constitucional.

(ii) La mesa del Parlamento de Andalucía, dentro del ámbito de su autonomía interpretativa de la entonces reglamentación parlamentaria vigente, durante todo el proceso de adquisición de la condición de diputados no adscritos de los demandantes de amparo sostuvo que, en casos como el presente en que se controvertía la realidad de que se hubiera adoptado una decisión por parte del grupo parlamentario sobre que los diputados afectados habían cursado baja en el mismo, no bastaba con la afirmación en ese sentido de la portavoz del grupo parlamentario sino que resultaba necesario acreditar la efectividad de dicha decisión, a cuyos efectos se requirió a la portavoz para que procediera a dicha acreditación (acuerdos de 5 y 11 de noviembre de 2020, no controvertidos en este recurso).

(iii) La citada portavoz dio respuesta a ese requerimiento reconociendo que había procedido por su propia autoridad a causar la baja de los demandantes de amparo tras recibir la comunicación de su partido político de sus bajas voluntarias en el mismo, con el argumento de que ante el silencio normativo «entendí que se debe seguir una fórmula similar a la establecida en el reglamento tanto para la entrada de diputados al grupo parlamentario, como al regreso al grupo parlamentario desde la condición de diputado o diputada no adscrito», añadiendo que «para estos supuestos, tanto el art. 23 del Reglamento, como el 24.2, exigen, simplemente, la aceptación de la portavoz, sin necesidad de otros requisitos ni de acuerdo del grupo, ni de acreditar documentalmente aspecto alguno, salvo el consentimiento de la portavoz». Igualmente declaró que la baja no había estado motivada por el incumplimiento de acuerdos internos de grupo, en cuyo caso «habría que estar a lo autoreglamentado por el grupo, y en su caso a lo acordado mayoritariamente en el mismo», sino por un supuesto de transfuguismo político, a cuyos efectos adjuntaba diversa documentación sobre el proceso de primarias de Adelante Andalucía, la expulsión de los diputados afectados del partido político Podemos Andalucía y el certificado de la baja como afiliados de ese partido de dichos diputados.

(iv) La mesa del Parlamento de Andalucía en los acuerdos impugnados de 18 de noviembre de 2020 acordó que los demandantes adquirieran la condición de diputados no adscritos, de conformidad con lo previsto en el art. 24.1 RPA, al entender que, con las consideraciones realizadas y la documentación aportada por la portavoz del grupo parlamentario, había quedado acreditado que los diputados afectados «han causado baja en el grupo parlamentario Adelante Andalucía como consecuencia de su baja como afiliados de su formación política». El acta de la sesión refleja que, si bien un miembro de la mesa consideró que el objeto de lo debatido quedaba enmarcado en el pacto antitransfuguismo, que es el que debe inspirar las decisiones a adoptar ante supuestos como el presente, en el que existen vacíos o lagunas en la normativa parlamentaria de aplicación; otros tres, de los cinco que votaron a favor del acuerdo, declararon que su decisión no había tenido que ver con el transfuguismo sino con lo previsto reglamentariamente.

Por su parte, en los acuerdos de 25 de noviembre de 2020, al desestimar las solicitudes de reconsideración, ya se incluyó una motivación más detallada, argumentando que (i) los demandantes de amparo no negaban que habían causado baja en su formación política, aspecto que «es el determinante de la decisión de la mesa», una vez que la portavoz había afirmado que esa había sido la causa de su baja en el grupo parlamentario; y (ii) la disconformidad con la competencia y el procedimiento para acordar la baja en el grupo parlamentario son cuestiones ajenas al conocimiento de la mesa.

c) El Tribunal, tomando en consideración la jurisprudencia constitucional y los antecedentes expuestos anteriormente, considera que la aplicación de la reglamentación

parlamentaria efectuada en los acuerdos impugnados ha vulnerado el art. 23.2 CE de los recurrentes. Las razones para llegar a esta conclusión estimatoria son las siguientes:

(i) El art. 24.1 RPA establece que el presupuesto normativo para que la mesa pueda adoptar la decisión de que un diputado adquiera la condición de diputado no adscrito es que haya causado baja del grupo parlamentario en el que estaba integrado. En este caso, el primer motivo aportado por la mesa para considerar acreditado este extremo, en defecto de la suficiencia de la propia declaración de la portavoz del grupo en ese sentido, es que se constata que (a) no ha sido negado por los demandantes de amparo que habían causado baja voluntaria de su partido político y (b) que esa era la única razón para que la portavoz del grupo parlamentario hubiera afirmado que se había producido la baja de los demandantes del grupo parlamentario.

El Tribunal aprecia que este concreto razonamiento de la mesa supone una innovación de la normativa parlamentaria contraria al carácter subordinado de la labor de su intérprete y aplicador, que la jurisprudencia constitucional ha establecido, en los términos ya expuestos anteriormente, como uno de los límites del art. 23.2 CE a la autonomía normativa de los órganos de las cámaras.

En efecto, la normativa vigente en el momento en que se adoptaron los acuerdos anudaba la condición de diputado no adscrito exclusivamente a la baja en el grupo parlamentario. En ese sentido, la traslación realizada por los acuerdos impugnados de que la acreditación de la baja en el partido político implica, por el efecto de su automatismo, la acreditación de la baja en el grupo parlamentario va más allá del tenor literal del art. 24.1 RPA. A esos efectos, como un elemento confirmatorio de esta apreciación, el Tribunal constata que no ha sido hasta la reforma operada en el art. 24.2 c) RPA por el acuerdo del Pleno de 28 de abril de 2021 cuando ha sido incluida en la normativa del Parlamento de Andalucía la posibilidad de esa traslación, al establecerse que «el diputado o diputada podrá causar baja en el grupo parlamentario, y la Mesa del Parlamento reconocerá su condición de diputado o diputada no adscrito, por los siguientes motivos y modos de acreditación: [...] c) En el supuesto de transfuguismo, la comunicación a la mesa del abandono, expulsión o separación del criterio político fijado por sus órganos competentes del diputado o diputada que concurrió por la candidatura de la que trae causa el grupo parlamentario 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».

Por otro lado, esta traslación de la acreditación de la baja de un partido político a la baja del grupo parlamentario en que se integran los diputados que han sido elegidos en sus listas también implica una confusión de dos sujetos políticos perfectamente diferenciados como son el partido político y el grupo parlamentario. Esta confusión es más acusada en los casos, como el presente, en que si bien todos los diputados habían concurrido en las listas electorales de una misma coalición de partidos, el grupo parlamentario resultante responde a una conformación multipartidista. Este razonamiento no puede ser aceptado desde la perspectiva del derecho de representación política ahora analizada, ya que implica desconocer la jurisprudencia constitucional establecida en las SSTC 36/1990, de 1 de marzo, FJ 1, y 10/2013, de 28 de enero, FJ 3, anteriormente expuesta, sobre las diferencias sustanciales que, desde la óptica del art. 23 CE, existen entre el partido político y el grupo parlamentario.

Por último, también es preciso establecer que, en supuestos como el de la normativa vigente cuando se adoptaron los acuerdos impugnados, en que el art. 24.1 RPA no preveía las causas por las que un diputado podría causar baja en un grupo parlamentario, sino únicamente la consecuencia de su adquisición de la condición de diputado no adscrito, el silencio reglamentario no impide apreciar la posibilidad de una eventual baja involuntaria por expulsión del grupo; ahora bien, en tales casos es siempre preciso, lo que tampoco se habría verificado en este caso, que en dicha decisión se respete el principio democrático de la decisión mayoritaria, tal como se deriva del art. 1.1 CE.

(ii) El segundo motivo alegado por la mesa, en justificación de su decisión, ha sido establecer que son cuestiones ajenas al conocimiento de la mesa la eventual

disconformidad con la competencia y el procedimiento para acordar la baja en el grupo parlamentario. Respecto de ese particular, el Tribunal debe reiterar, tal como ha expuesto al concretar el objeto de este recurso que, en efecto, el fondo de estas cuestiones implica una controversia ajena a las posibilidades de fiscalización de los órganos parlamentarios y de este tribunal por la vía del art. 42 LOTC. Sin embargo, el Tribunal debe discrepar de esta apreciación contenida en los acuerdos impugnados al constatar que este control a desarrollar por la mesa no versa sobre discrepancias de fondo respecto de la decisión de baja del grupo parlamentario, sino sobre un mero control formal de que se cumplía el presupuesto normativo establecido en el art. 24.1 RPA de que, efectivamente, se ha producido esa baja del grupo parlamentario al que los diputados estaban incorporados.

Por tanto, en el presente caso, el Tribunal aprecia que, tal como lo asumió desde un principio la mesa en los acuerdos de 5 y 11 de noviembre de 2020, en que se requirió a la portavoz del grupo parlamentario para que acreditara la efectividad de la decisión del grupo parlamentario de cursar la baja en ese grupo de los diputados afectados, la acreditación de ese extremo se configura como una mera cuestión formal de verificación del cumplimiento del requisito reglamentario de que se había producido esa baja, pero en ningún caso un control de legalidad o de fondo sobre la decisión de la baja, lo que determina que tampoco este segundo razonamiento de los acuerdos impugnados resulte asumible desde la perspectiva del art. 23.2 CE.

(iii) La alegación formulada por el Parlamento de Andalucía en este procedimiento de amparo en relación con que tanto en la legislatura en que se ha suscitado la controversia como en la anterior, varios diputados del Parlamento han adquirido la condición de no adscritos al abandonar su grupo parlamentario, lo que evidencia un uso parlamentario sobre la interpretación y aplicación realizada en un contexto de silencio normativo sobre el particular, debe ser rechazada. Las consideraciones ya realizadas deberían ser bastante para ello toda vez que, como ha reiterado la jurisprudencia constitucional, «los usos parlamentarios en cuanto pauta reiterada de comportamiento, fijada mediante la repetición de actos realizados por un mismo órgano parlamentario respecto de una misma cuestión, tienen la capacidad de contribuir a la configuración del contenido del *ius in officium* de los representantes parlamentarios, en supuestos de ambigüedad o de insuficiencia de la norma reglamentaria escrita, pero siempre que aquellas prácticas no contravengan lo dispuesto en el reglamento de la Cámara correspondiente» (STC 38/2022, de 11 de marzo, FJ 5).

En todo caso, el Tribunal considera que los precedentes aportados no pueden resultar determinantes para apreciar que constituyen una pauta reiterada en supuestos semejantes al presente, ya que de los tres citados, dos se corresponden con sendas peticiones de baja voluntaria del grupo parlamentario firmadas por el propio diputado afectado (acuerdos de la mesa de 29 de marzo de 2017 y de 3 de julio de 2020) y el tercero, que sí se trata de una expulsión, aparece firmado por el portavoz y la totalidad de los diez diputados integrantes del grupo, por lo que la voluntad del grupo parlamentario queda acreditada con la incorporación de dichas firmas (acuerdo de la mesa de la Diputación Permanente de 24 de enero de 2020).

En definitiva, el Tribunal concluye que se ha producido una vulneración del derecho de los demandantes de amparo a ejercer las funciones representativas con los requisitos que señalan las leyes (art. 23.2 CE), en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE), ya que los acuerdos impugnados, al decidir que adquirirían la consideración de diputados no adscritos, han incidido de manera relevante en el núcleo esencial de su función representativa y lo han hecho a partir de una interpretación y aplicación de la normativa parlamentaria que contravenía la vigente en aquel momento.

La estimación del recurso de amparo debe quedar limitada en este caso a la declaración de la vulneración de los derechos de los demandantes de amparo y la anulación de los acuerdos impugnados sin que pueda extenderse a ninguna otra medida de restablecimiento habida cuenta de que la legislatura autonómica en que se adoptaron

los acuerdos ya ha concluido (en el mismo sentido, por ejemplo, SSTC 212/2016, de 15 de diciembre, FJ 7, o 35/2022, de 9 de marzo, FJ 6).

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido estimar el recurso de amparo interpuesto por doña María Teresa Rodríguez-Rubio Vázquez, doña Ángela Aguilera Clavijo, don José Ignacio García Sánchez, doña Luzmarina Dorado Balmón, doña María Vanessa García Casaucau, doña María Gracia González Fernández, don José Ignacio Molina Arroyo, doña Ana Villaverde Valenciano y don Diego Crespo García y, en su virtud:

1.º Declarar que ha sido vulnerado su derecho fundamental a ejercer las funciones representativas con los requisitos que señalan las leyes (art. 23.2 CE), en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE).

2.º Restablecer a los demandantes en su derecho y, a tal fin, declarar la nulidad de los acuerdos de la mesa del Parlamento de Andalucía de 18 de noviembre de 2020 referidos a los núm. de registro de entrada 112020730 y 112021117, y de 25 de noviembre de 2020, referidos a los núm. de registro de entrada 112021996 y 112021997.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a doce de septiembre de dos mil veintitrés.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—Inmaculada Montalbán Huertas.—Ricardo Enríquez Sancho.—María Luisa Balaguer Callejón.—Ramón Sáez Valcárcel.—Enrique Arnaldo Alcubilla.—Concepción Espejel Jorquera.—María Luisa Segoviano Astaburuaga.—César Tolosa Tribiño.—Juan Carlos Campo Moreno.—Firmado y rubricado.