

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

26682 *Sala Segunda. Sentencia 167/2025, de 17 de noviembre de 2025. Recurso de amparo 5774-2022. Promovido por doña Raquel Romero Alonso respecto de los acuerdos del Parlamento de La Rioja que le atribuyeron la condición de diputada no adscrita y definieron los derechos que, como tal, le correspondían. Vulneración del derecho al ejercicio del cargo representativo, en conexión con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de representantes: acuerdos de la mesa de la Cámara carentes de cobertura en el reglamento parlamentario al vincular la atribución de la condición de diputada no adscrita con la expulsión de la formación política en cuya candidatura concurrió a las elecciones.*

ECLI:ES:TC:2025:167

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por la magistrada doña Inmaculada Montalbán Huertas, presidenta, y las magistradas y magistrados doña María Luisa Balaguer Callejón, don Ramón Sáez Valcárcel, don Enrique Arnaldo Alcubilla, don César Tolosa Tribiño y doña Laura Díez Bueso, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 5774-2022, promovido por doña Raquel Romero Alonso, representada por la procuradora de los tribunales doña Olga Romojaro Casado y asistida por el letrado don Carlos Suárez Peinado, contra (i) el acuerdo de la mesa del Parlamento de La Rioja, de 11 de mayo de 2022, por el que se desestimó la solicitud de reconsideración del acuerdo de 28 de abril de 2022, que declaró la condición de diputada no adscrita de la demandante de amparo (10L/CGP-0004); y (ii) el acuerdo de la junta de portavoces y de la mesa, de 17 de junio de 2022, sobre sus derechos como diputada no adscrita (10L/AOCA-0029). Han comparecido y formulado alegaciones doña Henar Moreno Martínez, portavoz del Grupo Parlamentario Mixto del Parlamento de La Rioja, representada por la procuradora de los tribunales doña Isabel Afonso Rodríguez y asistida por los letrados don Gorka Ander Velle Bergado y don Jaime Montero Román, y el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente el magistrado don Ramón Sáez Valcárcel.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro general de este tribunal el día 1 de septiembre de 2022, doña Olga Romojaro Casado, procuradora de los tribunales, en nombre y representación de doña Raquel Moreno Alonso, interpuso recurso de amparo contra los acuerdos de la mesa y de la junta de portavoces del Parlamento de La Rioja a los que se ha hecho mención.

2. Los hechos relevantes en los que se fundamenta la demanda de amparo son:

a) Doña Raquel Romero Alonso y doña Henar Moreno Martínez, diputadas del Parlamento de La Rioja durante la X Legislatura (2019-2023), al no haberse integrado en

ningún grupo parlamentario, se incorporaron, de conformidad con lo previsto en el art. 24 del Reglamento del Parlamento de La Rioja (RPR), al Grupo Parlamentario Mixto.

b) Doña Raquel Romero Alonso y doña Henar Moreno Martínez habían concurrido en una misma candidatura a las elecciones autonómicas, afiliada, la primera, a la formación política Podemos, y la segunda, a la formación política Izquierda Unida. En el seno del Grupo Parlamentario Mixto constituyeron dos secciones separadas, la de Podemos-Equo, integrada por doña Raquel Romero Alonso, y la de Izquierda Unida, integrada por doña Henar Moreno Martínez.

c) Doña Henar Moreno Martínez, en su condición de portavoz adjunta del Grupo Parlamentario Mixto, dirigió un escrito a la mesa de la Cámara, el día 26 de abril de 2022, cuyo contenido a continuación se transcribe:

«Henar Moreno en representación de la sección de Izquierda Unida en el Grupo Mixto y como portavoz adjunta del Grupo Mixto comunica:

En el día de hoy 26 de abril de 2022 he recibido comunicación de doña Arantxa Carrero Bacigalupe, en su condición de coordinadora autonómica de Podemos en La Rioja, en el que me traslada que doña Raquel Romero Alonso ha causado baja como afiliada en su formación política, quedando en situación de transfuguismo.

Así mismo, atendiendo la solicitud y dado que ya no pertenece al partido político/coalicción electoral en cuya candidatura concurrió a las elecciones, solicito traslado a la mesa para que la diputada doña. Raquel Romero Alonso adquiera la condición de diputada no adscrita.»

d) La mesa del Parlamento de La Rioja, en sesión de 28 de abril de 2022, adoptó el siguiente acuerdo:

«Visto:

Escrito núm. 21791, de fecha 26 de abril de 2022, por el que la diputada doña Henar Moreno Martínez, en su condición de portavoz adjunta del Grupo Parlamentario Mixto, manifiesta la recepción de comunicación de doña Arantxa Carrero Bacigalupe, en su condición de coordinadora autonómica de Podemos en La Rioja, por la que traslada a la misma que doña Raquel Romero Alonso ha causado baja como afiliada en esta formación política, quedando en situación de transfuguismo, solicitando traslado a la mesa para que la diputada doña Raquel Romero Alonso adquiera la condición de diputada no adscrita.

Considerando:

– Lo dispuesto en el Pacto por la estabilidad institucional. Acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo en las instituciones democráticas (III adenda), según el cual, y mientras se impulsa la modificación de los reglamentos de las cámaras para su adaptación al citado acuerdo, las fuerzas políticas firmantes del mismo se comprometen a tener los acuerdos contenidos en dicho pacto como criterios interpretativos de los órganos competentes de las distintas instituciones.

– Lo establecido en el párrafo tercero del artículo 26.1 del reglamento de la Cámara, según el cual la mesa y la junta de portavoces decidirán el procedimiento para las intervenciones en el Pleno de los diputados no adscritos, así como su pertenencia a las comisiones de la Cámara, respetando en todo caso lo dispuesto en el artículo 13.2 de dicho reglamento.

La mesa, celebrada el día 28 de abril de 2022, en ejercicio de las competencias que le reconoce el artículo 28 del vigente reglamento de la Cámara, acuerda:

1.º Tomar conocimiento del citado escrito y declarar la condición de diputada no adscrita de doña Raquel Romero Alonso con efectos de esta misma fecha.

2.º Comunicar al Grupo Parlamentario Mixto la toma de conocimiento del escrito núm. 21791, relativo a doña Raquel Romero Alonso y su condición de diputada no adscrita, a los efectos oportunos.

3.º Comunicar la condición de diputada no adscrita de la señora Romero Alonso a las comisiones de la Cámara y ponencias de las que forme parte, a los efectos oportunos.

4.º Comunicar la condición de diputada no adscrita de doña Raquel Romero Alonso a aquellos organismos de los que forme parte por su anterior condición de diputada integrada en el Grupo Parlamentario Mixto de esta Cámara, a los efectos oportunos.

5.º Comunicar los anteriores acuerdos a la junta de portavoces, a los efectos de la decisión junto con la mesa de la Cámara del procedimiento para las intervenciones en Pleno de la diputada doña Raquel Romero Alonso, así como su pertenencia a las comisiones de la Cámara, respetando en todo caso lo dispuesto en el artículo 13.2 de dicho reglamento, todo ello según lo previsto en el párrafo tercero del artículo 26.1 del reglamento de la Cámara.

6.º Comunicar así mismo los anteriores acuerdos a los servicios del Parlamento de La Rioja y a doña Raquel Romero Alonso, indicándole que, según el artículo 28.2 del reglamento de la Cámara, los mismos son susceptibles de recurso de reconsideración dentro de los cuatro días siguientes a la notificación de estos.»

e) La mesa del Parlamento, por acuerdo de 11 de mayo de 2022, desestimó la solicitud de reconsideración formulada por la ahora recurrente en amparo y se ratificó en su acuerdo de 28 de abril de 2022 (10L/CGP-0004).

La ahora recurrente adujo en la solicitud de reconsideración que al no haberle dado traslado del escrito de la coordinadora autonómica de Podemos en La Rioja no había podido formular alegaciones, lo que la había colocado en una situación de indefensión, así como que el acuerdo de la mesa carecía de respaldo jurídico en el reglamento de la Cámara, que no contempla causa ni procedimiento alguno de expulsión de un diputado del grupo parlamentario al que pertenece, no siendo en ningún caso admisible, por contrario al art. 23.2 CE, un criterio interpretativo *contra legem*. La condición de no adscrito –argumentaba en su escrito– se reserva únicamente a los diputados que «se separen de un grupo parlamentario» (art. 24.2 RPR), debiendo por tanto «ser consecuencia de la acción voluntaria del parlamentario».

f) La mesa de la Cámara, en reunión celebrada el día 13 de mayo de 2022, acordó designar a doña Henar Moreno Martínez portavoz del Grupo Parlamentario Mixto (acuerdos 10L/CGP-0004 y 10L/CJP-0001).

g) La mesa y la junta de portavoces, en sesión celebrada el 13 de mayo de 2022, acordaron que las comisiones permanentes a las que perteneciese la recurrente en amparo estuvieran formadas por diez miembros, incluyendo a la portavoz del Grupo Parlamentario Mixto, doña Henar Moreno Martínez (acuerdo 10L/AOCA-0027).

En esa misma fecha solicitaron a la recurrente en amparo que manifestase si deseaba seguir formando parte de la comisión de presupuestos y de la comisión de sostenibilidad y transición ecológica, o si, por el contrario, deseaba pertenecer a alguna otra de las comisiones permanentes, excepto a aquellas a las que, según el reglamento, se pertenece por designación de un grupo parlamentario (acuerdo 10L/AOCA-0028).

h) La junta de portavoces y la mesa en su reunión de 17 de junio de 2022 adoptaron el siguiente acuerdo sobre los derechos de la diputada no adscrita doña Raquel Moreno Alonso (acuerdo 10L/AOCA-0029).

«1.º Derechos.

En el marco del respeto al derecho fundamental garantizado por el artículo 23 de la Constitución, según lo establecido en el Estatuto de Autonomía de La Rioja, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 13 y 26 del reglamento de esta Cámara, la diputada no adscrita doña Raquel Romero Alonso gozará de los derechos reconocidos reglamentariamente a los diputados individualmente considerados.

2.º Pérdida de cargos y puestos.

La condición de diputada no adscrita producirá la pérdida del cargo o puesto en cualquier órgano que ocupase la diputada doña Raquel Moreno Alonso en representación o a propuesta del que fuera su grupo parlamentario. En consecuencia, la citada diputada dejará de pertenecer a la Diputación Permanente en representación del Grupo Parlamentario Mixto.

3.º La diputada no adscrita doña Raquel Romero Alonso solamente tendrá derecho a las percepciones económicas señaladas en el artículo 15.1 y 2 del reglamento. En el plazo de cuatro meses a contar desde el día siguiente a la publicación de este acuerdo en el “Boletín Oficial del Parlamento de La Rioja”, la señora Romero Alonso deberá presentar contabilidad específica de las subvenciones correspondientes al presente ejercicio recibidas hasta dicha fecha por la sección Podemos-Equo del Grupo Parlamento Mixto, en la forma establecida en la resolución de la Presidencia de carácter general de 20 de enero de 2017.

4.º Asignación de escaño.

La diputada no adscrita doña Raquel Romero Alonso continuará ocupando el escaño que en la actualidad ocupa en el salón de sesiones plenarias.

5.º Medios materiales.

Para el correcto cumplimiento de sus funciones parlamentarias, la diputada no adscrita doña Raquel Romero Alonso dispondrá de un teléfono móvil y de un escritorio remoto con acceso a las aplicaciones corporativas y a sus recursos de la red institucional, proporcionados ambos por la Cámara.

6.º Utilización de salas.

La diputada no adscrita doña Raquel Romero Alonso podrá solicitar el uso de las salas de reuniones del Parlamento, si bien en caso de concurrencia de petición de uso con los grupos parlamentarios se dará preferencia a estos últimos. Asimismo, la Cámara asignará a la diputada no adscrita un espacio físico en la sede parlamentaria según las disponibilidades existentes en cada momento.

Asimismo, podrá solicitar una invitación para público asistente a los plenos de las que quedan a disposición del Parlamento.

7.º Iniciativas en tramitación.

Por lo que respecta a las iniciativas en tramitación a la fecha de la adquisición de la condición de diputada no adscrita de doña Raquel Romero Alonso, que hubieran sido presentadas con anterioridad en representación de su grupo parlamentario, las mismas serán asumidas por el grupo parlamentario de origen, continuando su tramitación con este carácter.

Se exceptúan de lo anterior las solicitudes de información y las preguntas que hubieran podido ser formuladas por la diputada no adscrita doña Raquel Romero Alonso, puesto que según los artículos 14 y 141 del reglamento, las mismas son presentadas por los diputados en su condición de tales.

8.º Los anteriores acuerdos se comunicarán a la interesada, a los grupos parlamentarios y a los servicios de la Cámara, y entrarán en vigor desde su publicación en el “Boletín Oficial del Parlamento de La Rioja”.

El presente acuerdo se trasladará a la diputada señora Romero Alonso, informándole de que, de conformidad con lo previsto en el artículo 42 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, dicho acuerdo es susceptible de recurso de amparo en el plazo de tres meses.»

3. Se invocan en la demanda las siguientes vulneraciones de derechos fundamentales:

a) La recurrente sostiene que su expulsión del Grupo Mixto y su categorización como diputada no adscrita lesiona su derecho al ejercicio del cargo público representativo (art. 23.2 CE), en relación con el art. 23.1 CE, al afectar a su *ius in officium* de diputada.

Se refiere a la triple dimensión del derecho de sufragio pasivo puesta de manifiesto por este tribunal, resaltando que el derecho a la permanencia en el ejercicio del cargo determina que quien ha sido elegido por los electores no puede ser despojado del mismo, pues tiene el derecho a permanecer en el cargo el tiempo previsto constitucionalmente para la duración del mandato (SSTC 24/1983, de 6 de abril, y 28/1984, de 28 de febrero).

Las funciones de los parlamentarios son derechos fundamentales de los representantes y atribuciones de un órgano. Estas funciones del representante que conforman el contenido del derecho son aquellas que materializan lo esencial de la actividad parlamentaria y que la jurisprudencia constitucional desglosa en el derecho a la información (STC 203/2002, de 28 de octubre), derecho de interrogación (SSTC 177/2002, de 14 de octubre, y 40/2003, de 27 de febrero), derecho de enmienda (STC 118/1995, de 17 de julio), además de la posibilidad de constituir grupo parlamentario (STC 64/2002, de 11 de marzo). Todas estas facultades integran el *ius in officium* y conforman el bloque de las funciones parlamentarias, sin cuya titularidad resultaría imposible el ejercicio del propio derecho del representante e indirectamente el ejercicio del derecho de participación política de los ciudadanos. Las facultades de los parlamentarios conforman el núcleo esencial del derecho de representación.

Después de identificar los derechos y facultades que un diputado debe ejercer a través de un grupo parlamentario en el Parlamento de La Rioja, argumenta que resulta una incógnita los que puede o no hacer un diputado no adscrito, puesto que las únicas previsiones reglamentarias que existen son las contenidas en los arts. 24.2, 24.3 y 26.1 RPR. Preceptos que establecen respectivamente: (i) que los diputados no adscritos no podrán incorporarse a otro grupo parlamentario distinto al de origen y solo podrán retornar a este previo consentimiento y firma de su portavoz (art. 24.2 RPR); (ii) que si el diputado no adscrito ocupase un puesto electivo en los órganos de la Cámara, será necesaria una nueva votación para su ratificación o sustitución (art. 24.3 RPR); y (iii) que los diputados no adscritos solamente tendrán derecho a las percepciones económicas señaladas en los arts. 15.1 y 2 RPR, siendo la mesa y la junta de portavoces quienes decidirán el procedimiento para sus intervenciones en Pleno, así como su pertenencia a las comisiones, respetando en todo caso lo dispuesto en el art. 13.2 RPR, conforme al cual «[c]ada diputado tendrá derecho a formar parte, al menos, de dos comisiones y a ejercer las facultades y desempeñar las funciones que este reglamento les atribuye» (art. 26.1 RPR).

Esta insuficiente regulación de la figura del diputado no adscrito en el Reglamento del Parlamento de La Rioja, así como la previsión de que sean los órganos internos de la Cámara los que decidan sobre los diversos derechos y facultades que le pueden corresponder, ponen en cuestión la propia constitucionalidad de dicha figura y su régimen jurídico, al dejar la definición del núcleo esencial del derecho del art. 23.2 CE al arbitrio de dichos órganos.

El reglamento parlamentario tiene rango de ley, no así los acuerdos de los órganos internos de la cámara, por lo que no puede dejarse en estos órganos la decisión sobre los derechos y facultades de un diputado que configuran el contenido esencial del derecho del art. 23.2 CE. Máxime teniendo en cuenta que la mesa y la junta de portavoces son órganos que responden a la aritmética parlamentaria y, por tanto, a diversos intereses políticos. Ello permitiría que las decisiones sobre los derechos y facultades de un diputado no adscrito puedan resultar fruto de la arbitrariedad y contrarias al principio de igualdad y al derecho de permanencia en el cargo, como está ocurriendo en este caso.

La recurrente afirma que se encuentra en una situación de total inseguridad jurídica, dado que sus derechos y facultades están siendo determinados por acuerdos de los órganos internos del Parlamento, que le privan de ejercer los que son propios de su cargo representativo. Aduce como ejemplo que tras ser expulsada de la mesa de trabajo que venía utilizando, ubicada en el despacho del Grupo Parlamentario Mixto, la mesa y la junta de portavoces, acordaron que «la Cámara asignará a la diputada no adscrita un espacio físico en la sede parlamentaria según las disponibilidades existentes en cada momento» (acuerdo de la junta de portavoces y mesa sobre los derechos de la diputada no adscrita doña Raquel Romero Alonso, de 17 de junio de 2022). A pesar de ello, el día 27 de junio de 2022 se estableció una nueva ubicación de los despachos parlamentarios, tras haber adquirido el Parlamento de La Rioja el edificio anexo a la ubicación actual, sin que en dicho reparto aparezca la recurrente en amparo. Se le niega, por tanto, incluso una mesa donde trabajar dentro del Parlamento, lo cual evidencia una clara voluntad tras los acuerdos impugnados: invisibilizar la labor de la recurrente y expulsarla del Parlamento.

A la fecha de presentación de este recurso de amparo la actora desconoce aún cómo se configurarán algunos de los derechos y facultades que como diputada ostenta.

b) La demandante cuestiona también la constitucionalidad de la condición de diputado no adscrito, pues considera que tiene una naturaleza punitiva, ya que surge con el objetivo de penalizar el transfuguismo político, por lo que su adopción debe regirse por los principios de los arts. 25 y 9 CE.

Asimismo, sostiene que la decisión de atribuirle la condición de diputada no adscrita es manifiestamente inconstitucional por las siguientes razones:

(i) Según consta en los acuerdos impugnados, se le aplica lo dispuesto en el Pacto por la estabilidad institucional (III adenda). Se trata de un pacto contra el transfuguismo firmado entre formaciones políticas que carece de eficacia normativa alguna. Como dice su texto, «mientras se impulsa la modificación de los reglamentos de las cámaras para su adaptación al citado acuerdo, las fuerzas políticas firmantes del mismo se comprometen a tener los acuerdos contenidos en dicho pacto como criterios interpretativos de los órganos competentes de las distintas instituciones». Como reflejan los acuerdos recurridos, los miembros de la mesa eran plenamente conscientes de que no existía previsión normativa en vigor que contemplase la decisión acordada.

(ii) El Reglamento del Parlamento de La Rioja no prevé que la condición de diputado no adscrito pueda derivar de una sanción, sino únicamente de la voluntad del propio diputado. La condición de «no adscrito» se reserva a los diputados que «se separen de un grupo parlamentario» (art. 24.2 RPR), debiendo, por lo tanto, ser consecuencia de la actuación voluntaria e inequívoca de separación del grupo al que pertenece por parte del diputado. La condición de «no adscrito» no puede ser impuesta por la mesa del Parlamento, puesto que la locución «se separen» requiere la acción necesaria del sujeto. Además, la separación debe ser del grupo parlamentario, que es el órgano reconocido por la Cámara, no pudiendo invocarse válidamente la relación del diputado con una formación política, puesto que grupos parlamentarios y partidos políticos son realidades distintas.

A tenor del Reglamento del Parlamento de La Rioja, el fin de la citada norma es impedir que, en el transcurso de una legislatura, un diputado pueda adherirse a un grupo diferente de aquel al que viene perteneciendo, siendo en caso de separación cuando pasará a la condición de «no adscrito». Por tanto, la figura no resulta aplicable a la recurrente en amparo, que no ha mostrado voluntad alguna de modificar su adscripción. El Reglamento no ofrece duda sobre la excepcionalidad y causa única de la condición de «no adscrito» en la separación voluntaria del grupo. El criterio interpretativo aludido por la mesa en sus acuerdos contradice tanto el tenor del derecho positivo como el espíritu imperante en la norma.

Nos encontramos ante unos acuerdos que carecen de cobertura en el Reglamento del Parlamento de La Rioja, que no contempla la separación de un diputado del grupo parlamentario al que pertenece por decisión de este. Menos, por su propia naturaleza,

cuando se trata del Grupo Parlamentario Mixto en el que no existe una voluntad unánime del grupo. En este sentido, pone de manifiesto que la portavocía del Grupo Parlamentario Mixto recaía el 28 de abril de 2022 –fecha en la que la mesa declaró su condición de diputada no adscrita– en la demandante de amparo, de modo que la propuesta que dio origen al acuerdo impugnado no debería haber sido admitida, puesto que formalmente la diputada proponente no ostentaba la capacidad de presentarla.

En el recurso de reconsideración contra dicho acuerdo puso de manifiesto su falta de conocimiento del documento aportado por la vicepresidenta doña Henar Moreno Martínez que daría lugar al mismo, exponiendo la imposibilidad de realizar alegaciones contra el referido documento y la situación de indefensión que ello suponía. Tampoco fue tenida en cuenta la petición para que se solicitase por parte de la mesa o del presidente, que son los órganos facultados para ello, un informe al letrado mayor. La junta de portavoces y la mesa aprobaron una decisión tan relevante sin informe técnico alguno.

(iii) El acta de parlamentario es personal y la aplicación que se ha hecho en este caso del pacto antitransfuguismo supone una violación de la prohibición de mandato imperativo ex art. 67 CE, puesto que la baja en la afiliación a la formación política es equiparada a la baja en el grupo parlamentario. Las diferencias entre los partidos políticos y los grupos parlamentarios (SSTC 36/1990, de 1 de marzo, y 361/2006, de 18 de diciembre) impiden que aquellos puedan afectar al *ius in officium* de los parlamentarios, no siendo los partidos políticos titulares de derechos que solo a las personas les corresponde ejercer. Identificar, como se ha hecho en este caso, la expulsión de la formación política con la baja en el grupo parlamentario supone identificar ambas realidades y aplicar en la práctica el mandato imperativo (SSTC 24/1983, de 6 de abril, y 28/1984, de 28 de febrero).

c) A continuación, la demandante se refiere a las afectaciones que para la democracia puede tener que prosperen acuerdos de órganos parlamentarios que impongan la condición de «no adscrito» a los diputados.

En este sentido, considera preocupante cómo en los últimos tiempos prolifera la situación de diputados declarados «no adscritos» tras ser expulsados de sus respectivas formaciones políticas. Los partidos políticos tienen la obligación de respetar el principio democrático y regir su organización interna de acuerdo con la ley y la Constitución (art. 6 CE). En este sentido, debe tenerse en cuenta que las expulsiones de un partido pueden deberse a causas muy diferentes al transfuguismo, siendo lamentablemente una de las más frecuentes la crítica abierta a las personas que ostentan el liderazgo de la formación política.

d) En relación con la especial trascendencia constitucional del recurso, se sostiene en la demanda que plantea un problema o afecta a una faceta de un derecho fundamental sobre el cual, hasta el momento, no hay doctrina de este tribunal [STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2 a)]. Además, el asunto suscitado trasciende del caso concreto porque plantea una cuestión jurídica de relevante y general repercusión que podría tener consecuencias políticas generales [STC 155/2009, FJ 2 g)].

Concluye la demanda suplicando de este tribunal que otorgue el amparo y declare que se ha vulnerado el derecho de la recurrente 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 representantes (art. 23.1 CE), y se le restablezca en la integridad de su derecho con la consiguiente declaración de nulidad de los acuerdos impugnados.

4. La Sección Cuarta, por providencia de 28 de noviembre de 2022, acordó admitir a trámite el recurso de amparo, apreciando que concurre en el mismo una especial trascendencia constitucional [art. 50.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC)] 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

porque el asunto trasciende del caso concreto porque pudiera tener unas consecuencias políticas generales [STC 155/2009, FJ 2 g)].

Asimismo, en aplicación del art. 51 LOTC acordó dirigir atenta comunicación a la mesa del Parlamento de La Rioja a fin de que, en un plazo que no excediera de diez días, remitiese certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes al acuerdo 10L/CGP-0004 Salida 6913, de 11 de mayo de 2022, así como al acuerdo 10L/AOCA-0029 Salida 7366, de 17 de junio de 2022, debiendo previamente emplazar, para que en el plazo de diez días puedan comparecer, si lo desean, en el recurso de amparo, a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, excepto la parte recurrente en amparo.

5. Mediante escrito que tuvo entrada en el registro general de este tribunal el día 20 de enero de 2023, doña Isabel Afonso Rodríguez, procuradora de los tribunales, en nombre y representación de doña Henar Moreno Martínez, diputada y portavoz del Grupo Parlamentario Mixto en el Parlamento de La Rioja, solicitó que se le tuviera por personada en el presente recurso y se procediera de conformidad con lo dispuesto en el art. 52.1 LOTC.

6. Mediante escrito que tuvo entrada en el registro general de este tribunal el día 20 de enero de 2023, doña Isabel Afonso Rodríguez, procuradora de los tribunales, en nombre y representación de Podemos Partido Político, al que pertenecía la recurrente en amparo, solicitó que se le tuviera por personada en el presente procedimiento, al considerar que dicho partido político ostenta interés legítimo para ser parte en el mismo, de conformidad con lo dispuesto en el art. 47 LOTC.

7. La Sección Cuarta, por providencia de 16 de febrero de 2023, acordó: (i) tener por personada y parte en el procedimiento a la procuradora de los tribunales doña María Isabel Afonso Rodríguez, en nombre y representación de doña Henar Moreno Martínez, acordándose entender con dicha procuradora las sucesivas actuaciones; (ii) no tener por personado y parte a Podemos Partido Político por falta de interés legítimo en el presente recurso de amparo, toda vez que, de acuerdo con la STC 36/1990, tratándose de recursos de amparo en los que se ventila la supuesta lesión de facultades o derechos de los grupos parlamentarios o de los diputados que los integran por decisiones parlamentarias de naturaleza organizativa, que tienen un alcance estrictamente interno a la correspondiente Cámara, los partidos políticos carecen de interés legítimo; y (iii) dar vista de las actuaciones recibidas a las partes y al Ministerio Fiscal por plazo común de veinte días, dentro de los cuales podrán presentar alegaciones, conforme determina el art. 52.1 LOTC.

8. La representación procesal de doña Henar Moreno Martínez evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado el día 21 de marzo de 2023, que en lo sustancial a continuación se resume.

a) Respecto al primero de los acuerdos impugnados –de 28 de abril de 2022, por el que se declaró a la demandante diputada no adscrita, ratificado por acuerdo de 11 de mayo de 2022– considera que el recurso de amparo es extemporáneo. Con invocación de la doctrina de la STC 159/2019, de 12 de diciembre, sostiene que el *dies a quo* del plazo para la interposición del recurso de amparo se inició el día 28 de abril de 2022, en el que le fue notificado aquel acuerdo, y no el 11 de mayo de 2022, fecha en el que le fue notificado el acuerdo que desestimó la solicitud de reconsideración, pues, de conformidad con lo dispuesto en el art. 28.2 RPR, esta resultaba manifiestamente improcedente, al estar prevista solo frente a acuerdos relativos a la «calificación de escritos y documentos de índole parlamentaria».

En caso de no estimarse improcedente la solicitud de reconsideración contra el acuerdo de 28 de abril de 2022, considera que habría que apreciar que el recurso de amparo en relación con el acuerdo de 17 de junio de 2022, sobre los derechos de la diputada no adscrita, no ha satisfecho debidamente el requisito del agotamiento de la vía

parlamentaria (art. 42 LOTC), al no haberse promovido frente a él una solicitud de reconsideración.

b) En el examen de las alegaciones de la demandante, invierte el orden en el que han sido expuestas, iniciándolo con la que pone en duda la constitucionalidad de la figura del diputado no adscrito, pues si esta se revelase como contraria a la Constitución devendría ocioso el análisis de la constitucionalidad de las diferentes limitaciones que pueden afectar a dicha figura.

Reproduce la doctrina de la STC 159/2019, de 12 de diciembre, y, en especial sus fundamentos jurídicos 6 y 7, de la que concluye que la regulación de la figura del diputado no adscrito no solo no tiene naturaleza punitiva, sino que además responde a un fin legítimo, como es la lucha contra el transfuguismo, atendiendo a la circunstancia de que la adscripción política de los representantes no solo tiene relevancia en el plano político, sino también en el jurídico, al ser los partidos expresión del pluralismo, cauces para la formación y manifestación de la voluntad popular e instrumentos fundamentales para la participación política de los ciudadanos (art. 6 CE).

Afirma que no es cierto que el Reglamento del Parlamento de La Rioja regule la figura del diputado no adscrito únicamente como «consecuencia de la actuación voluntaria e inequívoca de separación del propio grupo» por parte del diputado, pues el art. 24.2 RPR se refiere a aquellos diputados que «se separen» del grupo parlamentario, sin exigir en ningún caso que dicha separación se derive de la voluntad del diputado. El precepto únicamente hace referencia a la acción de separar, incluyendo aquellos supuestos en los que «se separe» al diputado contra su voluntad y por acuerdo de la mesa en aplicación del pacto antitransfuguismo suscrito por los partidos políticos, como ha ocurrido en este caso. Además, la demandante no impugnó la resolución, que devino firme, por la que se le expulsó del partido político con el que se presentó a las elecciones y a través del cual obtuvo el acta de diputada.

Por ello, no cabe concluir que la decisión de atribuir a un diputado tráfuga la condición de no adscrito sea una manifestación del *ius puniendi* del Estado, ni puede sostenerse que suponga, *per se*, una injerencia en los derechos integrantes del núcleo del *ius in officium* de la función representativa.

En consecuencia, estima que no procede la anulación del acuerdo por el que se declaró a la demandante diputada no adscrita.

c) En relación con la queja relativa a las concretas limitaciones que de la condición de diputado no adscrito se pueden derivar, sostiene que no se puede pretender una declaración preventiva de inconstitucionalidad de aquellos preceptos del Reglamento del Parlamento de La Rioja que puedan ser interpretados en el futuro en el sentido que apunta la demandante, pues el recurso de amparo está previsto para remediar lesiones de derechos fundamentales efectivamente producidas, no hipotéticas vulneraciones futuras.

De acuerdo con el Reglamento, un diputado no adscrito es aquel que no forma parte de ningún grupo parlamentario, interviene al menos en dos comisiones, mantiene intactos sus derechos económicos y su labor en plenos y en otras comisiones vendrá determinada por la mesa de la Cámara, lo que implica reconocer su presencia en los plenos que se celebren, cabiendo incluso la posibilidad de que sea miembro de otra comisión además de las garantizadas por el art. 13.2 RPR (art. 26 RPR). Se puede afirmar, por lo tanto, que la demandante no ha visto en ningún momento vulnerado su derecho de participación política, ni tampoco aquellos asociados al *ius in officium*, toda vez que sigue pudiendo desarrollar su labor parlamentaria, aunque, habida cuenta de la particular situación en la que se encuentra, deberá desempeñar sus tareas de diputada de una forma distinta a como las venía desempeñando cuando todavía era miembro de un grupo parlamentario. Asimismo, sus derechos individuales como diputada permanecen intactos.

Ninguna de las limitaciones que se contienen en el acuerdo de 17 de junio de 2022 se refieren a las actividades nucleares de la actividad parlamentaria, hasta el punto de que la demandante no califica ninguna de ellas como lesiva de su *ius in officium*. Alude

únicamente a la posibilidad de uso de las salas de reuniones y a la asignación de espacio físico para el desarrollo de su trabajo con ocasión de la nueva ubicación de los despachos parlamentarios al haber adquirido la Cámara el edificio anexo a su ubicación, «sin que en dicho reparto» aparezca la demandante. La queja, por lo tanto, no es contra el acuerdo, sino contra una aparente vía de hecho –respecto de la que no existe acreditación– que es contraria a dicho acuerdo.

Concluye sus alegaciones solicitando de este tribunal la denegación de amparo solicitado, con expresa imposición de las costas procesales a la recurrente.

9. El Ministerio Fiscal evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado el 12 de abril de 2023, que en lo sustancial a continuación se resume.

a) Descarta la extemporaneidad de la demanda en relación con el acuerdo de la mesa de 28 de abril de 2022, por alargamiento indebido de la vía parlamentaria interna, ya que la propia mesa de la Cámara le otorgó a la recurrente la posibilidad de que promoviera solicitud de reconsideración contra dicho acuerdo, sobre la que además se pronunció de manera expresa. Computado el plazo de interposición de la demanda desde la fecha de notificación del acuerdo de 11 de mayo de 2022, la demanda no resulta extemporánea al haberse presentado el día 1 de septiembre de 2022, por ser agosto mes inhábil.

Asimismo, considera que la no interposición de solicitud de reconsideración frente al acuerdo de la junta de portavoces y de la mesa de 17 de junio de 2022, no puede conllevar que no se entienda debidamente agotada la vía parlamentaria.

b) El desconocimiento del escrito presentado a la mesa por la otra diputada del Grupo Parlamento Mixto, en el que se comunicaba la expulsión de la recurrente de la formación política Podemos en La Rioja, no le ha causado ninguna indefensión, pues su contenido se reprodujo en el acuerdo de la mesa de 28 de abril de 2022, por lo que sobre el mismo pudo alegar al solicitar su reconsideración.

También carece de relevancia la denunciada irregularidad en la tramitación del referido escrito por haberlo presentado ante la mesa quien no era portavoz del grupo parlamentario, dado que el reglamento de la Cámara no exige que sea la portavoz del grupo parlamentario quien comunique a la mesa la baja de afiliación en la formación política por expulsión.

Respecto a la no solicitud de un informe por escrito al letrado mayor sobre la situación parlamentaria de la demandante, el Ministerio Fiscal pone de manifiesto que el reglamento no requiere tal informe para declarar la condición de no adscrito de un diputado y que en este caso el letrado mayor informó verbalmente a la mesa en la reunión en la que la demandante fue declarada diputada no adscrita.

c) En relación con la inconstitucionalidad de la figura del diputado no adscrito, reproduce el fundamento jurídico 8 de la STC 159/2019, de 12 de diciembre, para afirmar que debe descartarse que aquella figura sea contraria al art. 23.2 CE. Descarta también el carácter de sanción que la demandante atribuye a la condición de diputado no adscrito y, en consecuencia, la denunciada lesión del art. 25.1 CE.

El propio reglamento de la Cámara reconoce la figura del diputado no adscrito para atribuirle los derechos que como diputado individual corresponden a cualquiera de los diputados (art. 13.2 RPR), así como otros derechos, como la pertenencia como mínimo a dos comisiones o la intervención en el Pleno condicionada a los acuerdos de la mesa y de la junta de portavoces.

En consecuencia, existe una previsión reglamentaria de la figura del diputado no adscrito que se define por su no pertenencia a ningún grupo parlamentario (STC 246/2012, de 20 de diciembre), sin que esta condición vulnere el art. 23.2 CE (STC 159/2019, FJ 6).

d) Frente al argumento de la demandante de que el Reglamento del Parlamento de La Rioja no contiene norma alguna sobre la forma o el procedimiento para que un diputado sea expulsado de un grupo parlamentario y adquiriera la condición de diputado no adscrito, postulando que la separación solo puede producirse a instancia del propio

diputado, el fiscal sostiene que los acuerdos impugnados en ningún momento han declarado la baja en el grupo parlamentario de la diputada recurrente, se han limitado a declarar su condición de diputada no adscrita y lo han comunicado al Grupo Parlamentario Mixto. En todo caso, esta circunstancia de baja en el grupo parlamentario se puede inferir del acuerdo de 17 de junio de 2022.

La separación del grupo parlamentario sí está contemplada en el Reglamento del Parlamento de La Rioja (art. 24.2) y de la dicción de este precepto se sigue que la declaración de diputado no adscrito supone el abandono del grupo parlamentario en el que se integraba. En este caso, la separación del grupo parlamentario vino provocada por el hecho de que la recurrente había sido expulsada de la formación política por la que había sido elegida. Expulsión que su formación política definía como transfuguismo.

Es cierto que no existe un procedimiento para la expulsión del Grupo Parlamentario Mixto, en el que se integraba la demandante, pero eso, a juicio del Ministerio Fiscal, no hace incompatible la aplicación del pacto antitransfuguismo como criterio interpretativo para definir la figura del diputado no adscrito a causa del transfuguismo, ni se opone al reglamento porque este presente un vacío legal sobre el procedimiento de baja de un diputado del grupo parlamentario al que pertenece a consecuencia de la expulsión de la formación política en la que resultó electo. En este sentido, considera que esa falta de cobertura legal no puede convertirse en un obstáculo insalvable para que los parlamentos que no han transpuesto el pacto antitransfuguismo en sus reglamentos y regulado la figura del diputado no adscrito no puedan acudir a dicho pacto como criterio interpretativo para adoptar medidas que pongan freno al trasfuguismo. De exigirse la reserva legal a la que se refiere la recurrente, el fenómeno del transfuguismo no podría ser combatido mientras no se produzca una reforma, en este caso, del Reglamento del Parlamento de La Rioja, con la consiguiente distorsión y fraude que supone para el respeto a la elección por los electores de sus representantes políticos y a las formaciones políticas que los han incluido en sus candidaturas.

No existe una infracción de los preceptos reglamentarios, sino una laguna normativa sobre la baja en el grupo parlamentario al que pertenece la diputada recurrente que adquiere la condición de diputada no adscrita, que la mesa y la junta de portavoces han colmado a través de los criterios que para la lucha contra el transfuguismo contiene el Pacto de estabilidad institucional (III adenda). La mesa de la Cámara en sus acuerdos de 28 de abril y 11 de mayo de 2022 se ha limitado a declarar «la condición de diputada no adscrita» de la recurrente y comunicar al Grupo Parlamentario Mixto «a los efectos oportunos» su condición de no adscrita, así como a otros órganos de la Cámara.

La consecuencia necesaria de dicha declaración es la baja en el grupo parlamentario en el que se integraba, lo que haría innecesario un procedimiento destinado a separar al diputado de su grupo. Por consiguiente, el art. 24.2 RPR permite, dado que considera diputados no adscritos a los que «se separen de su grupo parlamentario», también una separación no voluntaria, que se opondría a la interpretación que del precepto se hace en la demanda. El reglamento se limita a señalar que los que «se separen» del grupo parlamentario adquieren la condición de diputado no adscrito, de modo que la razón de la desvinculación de la formación política y del grupo parlamentario, expulsión o abandono voluntario, a los efectos que interesan es irrelevante, pues la limitación de derechos proviene directamente de la no pertenencia a un grupo parlamentario. De manera que la expulsión de la recurrente de la formación política por la que fue elegida, ajena a las cuestiones relacionadas con la vida parlamentaria, repercute, sin embargo, sobre su situación de diputada, con el consiguiente empeoramiento de dicha situación que, como ha dicho este tribunal, puede someterse a un régimen parcialmente diferente al de los representantes que se integran en un grupo parlamentario siempre que se respeten las facultades de representación propias del cargo electo.

e) En relación con la denunciada vulneración de la prohibición del mandato imperativo ex art. 67 CE, el Ministerio Fiscal sostiene, con reproducción de la doctrina recogida en el ATC 126/2000, de 18 de mayo, que la diputada recurrente ha conservado su condición de parlamentaria y puede ejercer las funciones propias del cargo de manera

libre y conforme a lo dispuesto en el reglamento para los diputados aisladamente considerados, por lo que descarta la denunciada lesión del art. 67 CE.

f) Los acuerdos de la mesa de 28 de abril y de 11 de mayo de 2022 atribuyeron a la recurrente la condición de diputada no adscrita y sus derechos y facultades se delimitaron en el acuerdo de la junta de portavoces y de la mesa de 17 de junio de 2022. Pues bien, la lectura de dichos acuerdos permite comprobar que el Reglamento del Parlamento de La Rioja contiene una laguna o vacío legal sobre las consecuencias que puede tener para un diputado integrado en un grupo parlamentario la baja en la formación política por la que resultó electo. En este caso, la recurrente no cuestiona la expulsión de la formación política Podemos en La Rioja, ni la firmeza de esta decisión. Ante ese vacío legal, la mesa estaba habilitada para adoptar los acuerdos que tomó, dado que el art. 28.1 RPR dispone que corresponde a la mesa, entre otras funciones «[c]ualesquiera otras que le encomiende el presente reglamento y las que no estén atribuidas a un órgano específico».

La mesa, ante la ausencia de una regulación del reglamento vigente y de normas internas que hubieran sido adoptadas en el seno del grupo parlamentario, ha acudido como criterio orientativo e interpretativo al Pacto de estabilidad institucional (III adenda) para tomar las decisiones recogidas en los acuerdos impugnados y establecer los efectos derivados de la expulsión de la recurrente de la formación política Podemos-La Rioja. En ejercicio de la autonomía parlamentaria de los órganos de la Cámara, la mesa, de conformidad con el art. 28 RPR, procede a resolver la petición de que se declarase a la recurrente diputada no adscrita, utilizando como criterios interpretativos los recogidos en dicho pacto.

Tras reproducir su contenido, el Ministerio Fiscal resalta que define la figura del tráfuga, determina sus derechos, prohíbe el mandato imperativo, a la vez que impone una interpretación ajustada a la jurisprudencia constitucional de los derechos y de las facultades de los trásfugas. El pacto, a su juicio, como criterio interpretativo no se opone a las disposiciones del reglamento sobre los derechos que asisten a un diputado no adscrito, máxime cuando exige que las restricciones al derecho fundamental del art. 23.2 CE se realicen conforme a la doctrina jurisprudencial y al propio reglamento.

La razón de su aplicación como criterio interpretativo responde al compromiso adquirido por las formaciones políticas firmantes del pacto y representadas en el Parlamento de La Rioja, así como a la finalidad legítima de no demorar la aplicación de una respuesta al transfuguismo por el hecho de que los parlamentos no hubieran procedido a adecuar sus reglamentos al contenido del pacto, so pretexto de que no exista una regulación reglamentaria que habilite normativamente las consecuencias de la baja en la formación política. De lo contrario, persistiría precisamente la figura del diputado tráfuga sin consecuencia sobre su estatus parlamentario, cuando este tribunal ha señalado que constituye un fin legítimo poner coto al transfuguismo político.

g) El Ministerio Fiscal analiza a continuación los acuerdos impugnados en relación con los derechos y facultades de la diputada no adscrita.

De dichos acuerdos, suficientemente motivados, resulta, en principio, que el diputado no adscrito conserva los derechos y facultades que el reglamento le atribuye como diputado considerado individualmente, al margen de los derivados de su integración en un grupo parlamentario. A su vez el Reglamento del Parlamento de La Rioja le reconoce el derecho a pertenecer a dos comisiones, lo que ha sido respetado por los mencionados acuerdos, sin perjuicio de que la diputada recurrente pueda integrarse en otras comisiones. Puede afirmarse, por tanto, que los acuerdos de la mesa respetan los derechos que pueden corresponder a cualquier diputado del Parlamento de La Rioja.

Respecto al ejercicio de aquellas otras facultades de la diputada no adscrita sobre las que los acuerdos guardan silencio, no cabe recabar un pronunciamiento de este tribunal, pues se desconoce su alcance y contenido, lo que supondría analizar de manera abstracta una limitación o restricción de derechos por la sola condición de diputada no adscrita.

Puede concluirse, de conformidad con una reiterada doctrina constitucional, que un trato distinto a los diputados no adscritos respecto a los integrados en los grupos parlamentarios no supone necesariamente una vulneración del derecho fundamental del art. 23.2 CE.

h) El Ministerio Fiscal describe los concretos derechos y facultades que corresponden a la demandante en relación con el derecho a la información, con la función legislativa y la de control de la acción de gobierno, así como de intervención en los debates.

La única falta de determinación del ejercicio de su *ius in officium* la aprecia respecto a las intervenciones en el Pleno. En todo caso, mientras la mesa y la junta de portavoces no se pronuncien de manera concreta, no se puede saber si nos hallamos ante una vulneración del derecho fundamental, sin que a ello se oponga el mandato general que contiene el precepto reglamentario, pues las intervenciones vendrán determinadas por el reglamento y el contenido esencial del derecho fundamental en relación con el principio de proporcionalidad. Este principio de proporcionalidad permite que por la mesa y la junta de portavoces (arts. 26.1 y 13.2 RPR) se procure que las intervenciones del diputado no adscrito en el Pleno no supongan una sobre representación frente a los demás diputados por el hecho de estar integrados en un grupo parlamentario y estar obligados a ejercer determinadas funciones en el seno de este.

En consecuencia, afirma el Ministerio Fiscal, las restricciones a los derechos de la diputada no adscrita no le impiden ejercer sus funciones de control de la acción de gobierno y legislativa. La medida adoptada por la mesa aparece como idónea, pues, expulsada de su formación política y considerada tal expulsión como transfuguismo, es adecuada para alcanzar el fin legítimo perseguido. Igualmente es necesaria, al no existir otra medida menos lesiva, ya que conserva su condición de diputada y goza de los derechos y facultades inherentes al parlamentario individual, sin que a ello se oponga que no pueda ejercer determinadas facultades que no afectan al núcleo de su función representativa. Y la medida es, además, proporcional, dado que el interés general que se persigue es poner en sordina al transfuguismo y el perjuicio que sufre la diputada no adscrita se limita a no poder llevar a cabo aquellas actuaciones e iniciativas parlamentarias reservadas a los grupos parlamentarios, sin que vea anulada su participación en la función legislativa y de control de la acción de gobierno (STC 162/2019, de 16 de diciembre, FJ 7).

En consecuencia, solicita la desestimación de la demanda de amparo.

10. Por providencia de 13 de noviembre de 2025, se señaló para la deliberación y votación de la presente sentencia el día 17 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso.

Se impugnan en el presente recurso de amparo (i) el acuerdo de la mesa del Parlamento de La Rioja, de 28 de abril de 2022, que declaró la condición de diputada no adscrita de la demandante, así como el acuerdo de la mesa, de 11 de mayo de 2022, que desestimó la solicitud de reconsideración contra el anterior acuerdo; y (ii) el acuerdo de la junta de portavoces y de la mesa, de 17 de junio de 2022, sobre los derechos de la demandante como diputada no adscrita.

En la medida en que el acuerdo de la mesa de 11 de mayo de 2022 se limita a desestimar la solicitud de reconsideración, confirmando en sus términos el acuerdo de 28 de abril de 2022, ha de entenderse que es este último el que constituye objeto de este recurso de amparo, junto al acuerdo de la junta de portavoces y de la mesa de 17 de junio de 2022, sin perjuicio de que las consecuencias de su enjuiciamiento deban proyectarse a la primera de las resoluciones citadas.

2. Posiciones de las partes.

La demandante de amparo sostiene que los acuerdos impugnados vulneran el derecho al ejercicio del cargo público representativo (art. 23.2 CE), en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de representantes (art. 23.1 CE), al afectar a su *ius in officium*. Denuncia la insuficiente regulación de la figura del diputado no adscrito en el Reglamento del Parlamento de La Rioja (RPR), que deja al arbitrio de los órganos internos de la Cámara la determinación de los derechos y facultades que le pueden corresponder; la inconstitucionalidad de atribuirle la condición de diputada no adscrita, por fundarse en su expulsión de la formación política en cuya lista electoral había concurrido como candidata a las elecciones; y, en fin, que se le ha privado del ejercicio de derechos y facultades propios de su cargo representativo, desconociendo incluso en el momento de la presentación de la demanda cómo se configurarían algunos de estos derechos y facultades.

La representación procesal de doña Henar Moreno Martínez, además de oponerse a la admisión de la demanda con base en los óbices procesales que a continuación se examinan, interesa su desestimación, al considerar que la atribución a la recurrente de la condición de diputada no adscrita encuentra cobertura en el art. 24.2 RPR en aplicación del Pacto de estabilidad institucional. Acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo en las instituciones democráticas (III adenda)» (en adelante, pacto contra el transfuguismo), sin que dicha condición, además, afecte a ninguno de los derechos y facultades consustanciales a todo diputado por el hecho de serlo.

Por su parte, el Ministerio Fiscal solicita la desestimación de la demanda, pues entiende que la mesa de la Cámara estaba habilitada, de acuerdo con el art. 28.1 RPR, para suplir la laguna o vacío legal del Reglamento del Parlamento de La Rioja sobre las consecuencias que puede tener para un diputado integrado en un grupo parlamentario la baja en la formación política por la que ha resultado electo. A lo que añade que se han respetado los derechos y facultades que a la demandante le pudieran corresponder como diputada individualmente considerada.

3. Óbices procesales.

La representación procesal de doña Henar Moreno Martínez considera que la demanda incurre en extemporaneidad por la interposición de un recurso manifiestamente improcedente en relación con el acuerdo de la mesa de 28 de abril de 2022, que declaró la condición de diputada no adscrita de la recurrente, pues contra el citado acuerdo, de conformidad con el art. 28.2 RPR, no cabía promover –como, sin embargo, hizo la ahora demandante de amparo– una solicitud de reconsideración, únicamente prevista frente a acuerdos en materia de «calificación de escritos y documentos de índole parlamentaria». Ello así, sostiene que el cómputo del plazo de tres meses para interponer recurso de amparo ex art. 42 LOTC debió iniciarse a partir del día siguiente al de la notificación de dicho acuerdo –29 de abril de 2022–, de modo que cuando la demanda tuvo entrada en el registro de este tribunal –1 de septiembre de 2022– ya había transcurrido aquel plazo. Alternativamente, de no apreciarse la denunciada extemporaneidad de la demanda respecto al acuerdo de la mesa de 28 de abril de 2022, sostiene que debería estimarse que la recurrente no habría agotado debidamente la vía parlamentaria ex art. 42 LOTC en relación con el acuerdo de la junta de portavoces y de la mesa, de 17 de junio de 2022, sobre los derechos de la demandante como diputada no adscrita, al no haber promovido frente a él una solicitud de reconsideración.

Los referidos óbices procesales no pueden prosperar. El primero, porque en el propio acuerdo de la mesa de 28 de abril de 2022 se informaba expresamente a la demandante que contra el mismo cabía «según el artículo 28.2 del Reglamento de la Cámara [...] recurso de reconsideración dentro de los cuatro días siguientes a la notificación», indicación que efectivamente siguió, pronunciándose la mesa, oída la junta de portavoces, sobre el fondo de la solicitud de reconsideración en su acuerdo de 11 de

mayo de 2022. En tales circunstancias, no puede considerarse que la solicitud de reconsideración promovida por la recurrente en amparo frente a aquel acuerdo fuera «manifiestamente improcedente» (en este sentido, STC 138/2024, de 6 de noviembre, FJ 2). Así pues, el cómputo del plazo para la interposición de la demanda de amparo se inició al día siguiente de la notificación del acuerdo desestimatorio de la solicitud de reconsideración –11 de mayo de 2022–, por lo que la demanda no resulta extemporánea al haberse presentado en el registro de este tribunal el día 1 de septiembre de 2022, dado que el mes de agosto es inhábil (acuerdo de 6 de julio de 2023, del Pleno del Tribunal Constitucional, por el que se establece el régimen de días inhábiles en los procesos constitucionales).

Por su parte, en relación con el acuerdo de la junta de portavoces y de la mesa de 17 de junio de 2022, sobre los derechos de la recurrente como diputada no adscrita, ha de entenderse debidamente agotada la vía parlamentaria, ya que no era susceptible de solicitud de reconsideración a tenor de lo dispuesto en el art. 28.2 RPR, que, como ya se ha señalado, circunscribe su ámbito a los acuerdos en materia de «calificación de escritos y documentos de índole parlamentaria» (en este sentido, STC 159/2019, de 12 de diciembre, FJ 2). Al respecto no puede dejar de resaltarse que en el acuerdo se indicaba que, de conformidad con el art. 42 LOTC, era directamente «susceptible de recurso de amparo dentro del plazo de tres meses». En consecuencia, también debe ser desestimado este óbice procesal.

4. El derecho al cargo público representativo y la denunciada insuficiente regulación de la figura del diputado no adscrito en el Reglamento del Parlamento de La Rioja.

a) La demandante de amparo sostiene que la insuficiente regulación de la figura del diputado no adscrito en el Reglamento del Parlamento de La Rioja, así como la previsión de que sean los órganos internos de la Cámara los que decidan sobre los diversos derechos y facultades que le puedan corresponder, ponen en cuestión la constitucionalidad de dicha figura y de su régimen jurídico, pues supone dejar el núcleo esencial del derecho fundamental reconocido en el art. 23.2 CE al arbitrio de aquellos órganos, cuyos acuerdos no tienen rango de ley.

b) Según reiterada doctrina constitucional, el art. 23.2 CE, en lo que ahora interesa y dejando al margen el derecho de acceso a las funciones públicas, reconoce el derecho de todos a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes. Derecho sobre cuyo alcance formal y material este tribunal ya ha tenido ocasión de pronunciarse en numerosas resoluciones a efectos de determinar lo en él garantizado, pues solo ello puede ser objeto de examen en esta sede jurisdiccional (STC 185/1999, de 11 de octubre, FJ 4).

(i) Desde las SSTC 10/1983, de 21 de febrero, y 32/1985, de 6 de marzo, (FF JJ 2 y 3, respectivamente), hemos afirmado, con unas u otras palabras, que el derecho a acceder a los cargos de naturaleza representativa implica también, necesariamente, el de mantenerse en ellos y desempeñarlos de acuerdo con la ley, sin constricciones o perturbaciones ilegítimas.

(ii) Se trata, como inequívocamente se desprende del inciso final del propio art. 23.2 CE, de un derecho de configuración legal, correspondiendo a la ley –concepto en el que se incluyen los reglamentos parlamentarios– ordenar los derechos y facultades de los distintos cargos públicos, derechos y facultades que pasan a quedar integrados en el estatus propio de cada cargo, con la consecuencia de que sus titulares podrán defender, al amparo del art. 23.2 CE, el *ius in officium* que consideren legítimamente constreñido o ignorado por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano del que forman parte (STC 27/2000, de 31 de enero, FJ 4, por todas).

Así pues, «[l]os Reglamentos parlamentarios [como este tribunal ya tuvo ocasión de declarar en la STC 44/1995, de 13 de febrero] cumplen la función de ordenación interna de la vida de las cámaras íntimamente vinculada a la naturaleza representativa y al

pluralismo político (arts. 66.1 y 1.1 CE) del que tales órganos son expresión y reflejo». Ello explica que para su aprobación y modificación —y, en lo que ahora interesa, así se contempla en la Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR) en relación con el reglamento de su Parlamento (art. 18.2)— se requiera la mayoría absoluta de los miembros de la cámara. «Exigencia [dijimos en la misma sentencia] que se erige, así, en garantía de los derechos de las minorías». De modo que «cuando el art. 23.2 de la Constitución reconoce a los representantes políticos el derecho de acceder y permanecer en su cargo en condiciones de igualdad “con arreglo a lo dispuesto en las leyes”, ese derecho a un ejercicio igual de sus funciones dentro de la legalidad parlamentaria, no puede desvincularse de la reserva constitucional o estatutaria de Reglamento, pues [el rango de ley] [...] es el exigido por el art. 23.2 de la Constitución para establecer condiciones o requisitos en el acceso a los cargos públicos y más generalmente, por el art. 53.1 de la misma, para regular el ejercicio de los derechos fundamentales» (FJ 3, con cita de la STC 119/1990, de 21 de junio, FJ 4).

c) De otra parte, en relación con la figura o el estatuto del diputado no adscrito en los parlamentos autonómicos, hemos dicho que su mera previsión legal «no es, en si misma considerada, lesiva del art. 23.2 CE. Solo será contrario a la Constitución que alguna de las medidas legales limitativas de las facultades de quien ocupa el escaño entre “en conflicto con la naturaleza constitucional del cargo representativo, que implica, entre otros rasgos, el no sometimiento del mandato a ningún vínculo externo y la igualdad en el ejercicio de la función representativa” (STC 159/2019, de 12 de diciembre, FJ 8)». Por lo tanto, «las quejas formuladas en la demanda de amparo y referidas, con carácter genérico, a la mera existencia de la figura del diputado o diputada no adscritos, y a la configuración de su estatuto jurídico en términos específicos y diversos de los que se atribuyen a los diputados y diputadas integrados en un grupo parlamentario, pueden ser descartadas inmediatamente con este mismo razonamiento» [STC 14/2025, de 27 de enero, FJ 4 b)].

Abundando en el enjuiciamiento de las facultades que pueden integrar su estatuto, este tribunal tiene declarado que la restricción de las facultades de los diputados no adscritos «a las que se reconocen a los diputados individualmente considerados, excluyendo la reservadas a los grupos parlamentarios, es considerada por el Tribunal ajustada al art. 23.2 CE, en la medida en que se trata de una «cláusula reglamentaria [que] asegura al diputado no adscrito los derechos inherentes a la condición de cargo público que son “reconocidos reglamentariamente a los diputados considerados de forma individual”, pero al mismo tiempo le impide que, beneficiándose de su situación de diputado individual y no inserto en ningún grupo político [...] pase a gozar de una injustificada posición preponderante en perjuicio del resto de diputados que, por integrarse en los grupos políticos, ven racionalizado el ejercicio de ciertas funciones inherentes al núcleo de la función representativa» [...]. Dicho en otros términos, una previsión reglamentaria que reserva a los diputados no adscritos las facultades previstas para los diputados y diputadas individualmente considerados, es plenamente constitucional porque neutraliza la desigualdad en el ejercicio de la función representativa que llevaría aparejada la sobrerrepresentación del diputado no adscrito» [STC 15/2025, de 27 de enero, FJ 3 b), con cita de la STC 159/2019, FF JJ 8 y 10; en el mismo sentido, SSTC 93/2023, de 12 de septiembre, FJ 3 c), y 14/2025, de 27 de enero, FJ 4 b)].

d) El Reglamento del Parlamento de La Rioja define como presupuesto normativo de la condición de diputado no adscrito la separación del grupo parlamentario al que pertenezca (art. 24.2). Y de manera expresa anuda las siguientes consecuencias a la adquisición de la referida condición: (i) que el diputado no podrá «incorporarse a otro grupo parlamentario distinto al de origen y solo podrán retornar a este previo consentimiento y firma del portavoz del mismo» (art. 24.2 *in fine*); (ii) que si ocupa un puesto electivo en los órganos de la Cámara será precisa «una nueva votación para su ratificación o sustitución» (art. 24.3); (iii) que solo tendrá derecho «a las percepciones económicas señaladas en el artículo 15.1 y 2 de este reglamento» (art. 26.1), esto es, a

las percepciones que para los diputados pueda fijar cada año la mesa de la Cámara, dentro de las consignaciones presupuestarias, y «a percibir por el ejercicio de su cargo representativo las dietas que se determinen y las indemnizaciones por gastos que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones», en la cuantía fijada anualmente por la mesa de la Cámara (art. 15.1 y 2); y, en fin, (iv) que a la mesa y a la junta de portavoces les corresponde decidir «el procedimiento para las intervenciones en Pleno de los diputados no adscritos, así como su pertenencia a las comisiones de la Cámara, respetando en todo caso lo dispuesto en el artículo 13.2 del presente reglamento» (art. 26.1), esto es, el derecho de cada diputado «a formar parte, al menos, de dos comisiones y a ejercer las facultades y desempeñar las funciones que este reglamento les atribuye».

Este marco normativo que el reglamento de la Cámara explícitamente establece no puede considerarse que culmine, sin embargo, como viene a sostener la demandante de amparo, el estatuto jurídico de la condición de diputado no adscrito en el Parlamento de La Rioja. También han de formar parte del mismo, aunque a diferencia de lo previsto en otros reglamentos parlamentarios no se contemple expresamente en el del Parlamento de La Rioja una regla idéntica o similar, los derechos y facultades que les corresponden a los diputados individualmente considerados y cuyo ejercicio o desempeño no venga condicionado por la pertenencia a un grupo parlamentario, pues es obvio, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional de la que se acaba de dejar constancia, que el diputado no adscrito no puede verse privado, por adquirir esta condición, de los derechos y facultades que son inherentes al cargo público del que es titular y cuyo ejercicio o desempeño no requiera la pertenencia o la intermediación de grupo parlamentario alguno. En este sentido, en el Reglamento del Parlamento de La Rioja no existe ninguna previsión que permita despojar al diputado no adscrito de los derechos y facultades de los que son titulares los diputados individualmente considerados con el alcance indicado. De modo que, so pena de llevar a cabo una interpretación y aplicación del reglamento de la Cámara lesiva del art. 23.2 CE, el diputado no adscrito no puede ser desposeído de ellos. Así, por lo demás, lo han entendido la mesa y la junta de portavoces, que, en su acuerdo de 17 de junio de 2022, sobre los derechos de la diputada no adscrita doña Raquel Romero Alonso, han dispuesto que «gozará de los derechos reconocidos reglamentariamente a los diputados individualmente considerados».

Cuestión diferente, que luego se abordará, es que en dicho acuerdo se haya podido suprimir o restringir alguno o algunos de los derechos y facultades que reglamentariamente le debían corresponder a la recurrente en amparo y que, por integrar el núcleo del cargo público representativo que ostenta, haya podido resultar lesionado el art. 23.2 CE.

En consecuencia, ha de ser desestimada la queja referida a la lesión del derecho al ejercicio del cargo público representativo ex art. 23.2 CE, por lo que considera una insuficiente regulación del estatuto jurídico del diputado no adscrito en el reglamento de la cámara, pues, sin necesidad de entrar en otro tipo de consideraciones sobre la densidad normativa de los reglamentos parlamentarios y el alcance de las facultades de desarrollo e interpretación de los mismos por parte de los órganos internos de la cámara en el ejercicio de su autonomía normativa, las previsiones que contiene el reglamento parlamentario han de entenderse complementadas por la titularidad de los derechos y facultades reglamentariamente reconocidas a los diputados individualmente considerados.

5. El derecho al cargo público representativo y la atribución a la demandante de la condición de diputada no adscrita por haber causado baja como afiliada en la formación política en cuya candidatura se había presentado a las elecciones.

a) La demandante de amparo, tras afirmar que la condición de diputado no adscrito tiene naturaleza punitiva y que por ello deben serle de aplicación los principios de los arts. 9 y 25 CE, tilda de manifiestamente inconstitucional, por vulneración del derecho al cargo público representativo (art. 23.2 CE), que se le haya atribuido dicha condición, al

no existir una previsión reglamentaria que dé cobertura a la decisión adoptada. Argumenta al respecto que el art. 24.2 RPR la reserva a los diputados que «se separen de un grupo parlamentario», lo que requiere una actuación voluntaria del diputado de separarse del grupo al que pertenece. Considera, además, que no puede invocarse la expulsión del diputado de la formación política en cuya candidatura se ha presentado a las elecciones para asignarle aquella condición, puesto que los partidos políticos y los grupos parlamentarios son realidades distintas, lo que impide que aquellos puedan afectar al *ius in officium* de los parlamentarios (SSTC 36/1990, de 1 de marzo, y 361/2006, de 18 de diciembre). En este sentido, afirma que la identificación de ambas realidades supone en la práctica la aplicación del mandato imperativo que prohíbe el art. 67 CE.

La representación procesal de doña Henar Moreno Martínez sostiene, por el contrario, que el art. 24.2 RPR contempla la figura del diputado no adscrito no solo como consecuencia de una separación del grupo parlamentario por parte del diputado, sino también para aquellos supuestos en los que el diputado sea separado del grupo contra su voluntad y por acuerdo de la mesa en aplicación del pacto contra el transfuguismo, como ha ocurrido en este caso, en el que, además, la demandante no ha recurrido la resolución por la que fue expulsada del partido político en cuya candidatura ha concurrido a las elecciones. Por consiguiente, considera que no procede anular la decisión de atribuirle la condición de diputada no adscrita.

Para el Ministerio Fiscal los acuerdos impugnados permiten detectar una laguna o vacío legal en el Reglamento del Parlamento de La Rioja sobre las consecuencias que puede tener para un diputado integrado en un grupo parlamentario la baja en la formación política en cuya candidatura ha resultado electo. Sostiene que, ante esta laguna, la mesa de la Cámara estaba habilitada ex art. 28 RPR para adoptar los acuerdos recurridos, acudiendo como criterio orientativo e interpretativo al pacto contra el transfuguismo para establecer los efectos derivados de la expulsión de la demandante de la formación política Podemos-La Rioja. De lo contrario, so pretexto de que en el Reglamento de la Cámara no existe una regulación sobre los efectos de la baja de un diputado en la formación política en cuya candidatura ha resultado electo, persistiría la figura del diputado tráfuga sin consecuencias sobre su estatus parlamentario. Interesa, por consiguiente, la desestimación de la demanda de amparo en relación con los acuerdos de la mesa de 28 de abril y 11 de mayo de 2022.

b) A los efectos de un adecuado encuadramiento de la queja ha de rechazarse la denunciada vulneración del art. 67 CE, que habría que reconducir al art. 17.8 EAR, precepto que garantiza la no sujeción de los diputados del Parlamento de La Rioja «a mandato imperativo». Como hemos declarado en relación con aquel precepto constitucional, lo que es perfectamente trasladable a este precepto estatutario, el mandato libre de los parlamentarios «que ha sido reconocido y preservado por la jurisprudencia constitucional con fundamento en el artículo 23 CE [...] supone “la exclusión de todo sometimiento jurídico del representante, en cuanto tal, a voluntades políticas ajenas y proscrib[e] por ello, en particular, que sobre él se hicieran pesar tanto instrucciones vinculantes en Derecho que pretendieran disciplinar su proceder, como asimismo cualquier tipo de sujeción, jurídicamente impuesta, a la confianza de sus electores [...] o de las organizaciones o grupos políticos en que se integre o en cuyas listas hubiera concurrido a las elecciones”» [STC 159/2019, FJ 7 c), con cita de la STC 123/2017, de 2 de noviembre, FJ 3; en el mismo sentido, STC 151/2017, de 21 de diciembre, FJ 6 c)]. Los acuerdos de la mesa de la Cámara impugnados por los que, respectivamente, se le atribuye a la demandante de amparo y se confirma la condición de diputada no adscrita, tienen un contenido y alcance que no afecta a la garantía constitucional y estatutaria de libre mandato del diputado.

Carece asimismo de fundamento la invocación que se hace en la demanda de los arts. 9.1 y 25.1 CE, pues este tribunal ya ha declarado que la figura del diputado no adscrito, en los términos antes referidos, obedece a una finalidad constitucionalmente

lícita y ha descartado el carácter sancionatorio de dicha condición [STC 93/2023, FJ 4 a)].

c) Efectuadas las anteriores precisiones, la cuestión controvertida, a cuyo enjuiciamiento hemos de proceder a continuación, estriba en determinar si la decisión de la mesa del Parlamento de La Rioja de atribuirle a la demandante de amparo la condición de diputada no adscrita ha vulnerado su derecho de representación política (art. 23.2 CE), en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en asuntos públicos a través de representantes (art. 23.1 CE).

El Pleno de este tribunal ya ha tenido ocasión de pronunciarse en la citada STC 93/2023 sobre un supuesto que presenta sustancial identidad con el ahora analizado. En esta sentencia ha quedado recogida la doctrina constitucional, a la que aquí procede remitirse, en relación con el derecho de representación política del art. 23.2 CE, su proyección respecto al derecho de los miembros de las cámaras a constituir, integrarse y mantenerse en los grupos parlamentarios en los términos previstos por los reglamentos y a la apreciación por los órganos de las cámaras de los presupuestos normativos en los que pueda fundarse la atribución de la condición de diputado no adscrito (FJ 3).

Como dijimos en aquella sentencia y hemos de reiterar ahora, «la necesidad de respetar la propia configuración de esta jurisdicción de amparo y de minimizar cualquier intromisión en el principio de autonomía parlamentaria» hace preciso que el enjuiciamiento de los acuerdos de la mesa de la Cámara que han atribuido y confirmado la condición de diputada no adscrita de la demandante de amparo –acuerdos de 28 de abril y 10 de mayo de 2022– comience «por verificar si por su contenido han incidido en el núcleo esencial del derecho de representación política» de la recurrente y, de haber sido así, analizar seguidamente «si la decisión parlamentaria controvertida [...] se ha producido en contravención [o no] de la normativa parlamentaria aplicable al caso» (FJ 4).

(i) Por lo que se refiere al primero de los aspectos señalados, los acuerdos parlamentarios impugnados al atribuir a la demandante la condición de diputada no adscrita en aplicación del art. 24.2 RPR «han incidido de manera relevante en el núcleo de su función representativa», al derivarse de esta condición que dejara de integrar el Grupo Parlamento Mixto al que pertenecía. Como hemos dicho en la STC 93/2023, las facultades de creación e integración en los grupos parlamentarios, así como la de mantenerse en ellos forman parte del núcleo de la función representativa parlamentaria, siempre, obviamente, de acuerdo con la normativa de aplicación por tratarse el art. 23.2 CE de un derecho de configuración legal. Así pues, en este caso está «en controversia», al igual que lo estuvo entonces, «esa facultad [de la recurrente] de mantenerse integrad[a] 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». La incidencia de los acuerdos recurridos en este derecho de la demandante «se concreta en el reflejo que en el desarrollo de las funciones propias de los representantes políticos tiene el diferente nivel de posibilidades de actuación cuando se actúa desde los grupos parlamentarios a cuando se hace de una manera individual desde la consideración de diputado no adscrito». En definitiva, la decisión de atribuir a la demandante la condición de diputada no adscrita, por incidir en el núcleo de su función representativa, es susceptible de comprometer sus derechos de representación política del art. 23.2 CE [FJ 4 a)].

(ii) En lo que atañe a la verificación de la regularidad constitucional de la interpretación y aplicación efectuada por la mesa del reglamento parlamentario, ha de partirse de que el art. 24.2 RPR dispone que «[l]os Diputados que se separen de un grupo parlamentario tendrán la condición de no adscritos». El Reglamento de la Cámara no contiene ninguna previsión respecto a la obligación de los grupos parlamentarios de dotarse de una normativa interna, reguladora, entre otros aspectos, del procedimiento de separación de sus miembros, tampoco en relación con los motivos por los que un diputado puede «separarse» o «ser separado» del grupo parlamentario al que pertenece,

ni, en fin, de los modos de acreditación de dicha separación a los efectos de atribuir a un miembro de la Cámara la condición de diputado no adscrito. Ni esa normativa interna existe en este caso.

Discrepan las partes del proceso de la interpretación que ha de darse a la expresión «que se separen» del citado art. 24.2 RPR, en el sentido de si, como la demandante de amparo sostiene, la separación ha de obedecer a una «decisión o actuación voluntaria e inequívoca» del propio diputado, o, por el contrario, si como mantienen la representación procesal de doña Henar Moreno Martínez y el Ministerio Fiscal, también tiene cabida en dicho precepto una separación del grupo ajena a la voluntad del diputado. Aunque este tribunal ha llegado a admitir en relación con los grupos municipales, como *obiter dictum*, que la separación puede tener tanto carácter voluntario como ser acordada por el grupo (STC 151/2017, FJ 5), la apuntada discrepancia interpretativa carece de relevancia para determinar si la decisión de atribuir a la demandante de amparo la condición de diputada no adscrita resulta conforme o no a las previsiones del reglamento de la Cámara.

En este caso, la mesa de la Cámara fundó la decisión de atribuir a la demandante la condición de diputada no adscrita en haber «causado baja como afiliada en [su] formación política, quedando en situación de transfuguismo», sin haber constatado la concurrencia del presupuesto normativo al que el reglamento anuda la condición de diputado no adscrito, esto es, la separación del grupo parlamentario al que pertenezca, bien por voluntad propia, bien por decisión ajena, que no se había producido.

En efecto, como resulta de las actuaciones y se ha dejado reflejado en los antecedentes de esta sentencia, la portavoz adjunta del Grupo Parlamentario Mixto, doña Henar Moreno Martínez, dirigió un escrito a la mesa de la Cámara en el que le informó que el día 26 de abril de 2022 había recibido una comunicación de la «coordinadora autonómica de Podemos en La Rioja, en el [sic] que me traslada que doña Raquel Romero Alonso ha causado baja como afiliada en su formación política, quedando en situación de transfuguismo». «Así mismo, [continúa el escrito] atendiendo la solicitud y dado que no pertenece al partido político/coalición electoral en cuya candidatura concurrió a las elecciones, solicito traslado a la mesa para que la diputada doña Raquel Romero Alonso adquiera la condición de diputada no adscrita».

La mesa, según se hace constar en el acuerdo de 28 de abril de 2022, tomó conocimiento del citado escrito y, considerando lo dispuesto en el pacto contra el transfuguismo, según el cual «mientras se impulsa la modificación de los reglamentos de las cámaras para su adaptación al citado acuerdo, las fuerzas políticas firmantes del mismo se comprometen a tener los acuerdos contenidos en dicho pacto como criterios interpretativos de los órganos competentes de las distintas instituciones», acordó «declarar la condición de diputada no adscrita de doña Raquel Romero Alonso con efectos de esta misma fecha».

No concurría, por lo tanto, el presupuesto normativo al que el art. 24.2 RPR anuda exclusivamente la condición de diputado no adscrito, la separación del grupo parlamentario al que pertenecía, ya fuera por voluntad propia de la demandada, ya por voluntad del grupo del que formaba parte. De modo que la mesa de la Cámara ha fundado su decisión de declarar diputada no adscrita a la recurrente en amparo en un presupuesto no previsto en el Reglamento de la Cámara –la baja como afiliada en la formación política en cuya candidatura había concurrido a las elecciones–, lo que constituye, como hemos dicho en la STC 93/2023, «una innovación de la normativa parlamentaria contraria al carácter subordinado de la labor de su intérprete y aplicador, que la jurisprudencia constitucional ha establecido [...] como uno de los límites del art. 23.2 CE a la autonomía normativa de los órganos de las cámaras» [FJ 4 c) (i)].

Asimismo, hemos de recordar, como dijimos entonces, que sustentar la atribución a la demandante de amparo de la condición de diputada no adscrita, dejando de pertenecer al grupo parlamentario en el que estaba integrada, en haber causado baja como afiliada en la formación política en cuya candidatura había concurrido a las elecciones «implica una confusión de dos sujetos políticos perfectamente diferenciados como son el partido político y el grupo parlamentario», con base en un razonamiento que

«no puede ser aceptado desde la perspectiva del derecho a la representación política [...], ya que implica desconocer la jurisprudencia constitucional [...] sobre las diferencias sustanciales que, desde la óptica del art. 23 CE, existen entre el partido político y el grupo parlamentario» [STC 93/2023, FJ 4 c) (ii), con cita de las SSTC 36/1990, de 1 de marzo, FJ 1, y 10/2013, de 28 de enero, FJ 3].

Las precedentes consideraciones no pueden resultar refutadas por la invocación que hace el Ministerio Fiscal del pacto contra el transfuguismo, a fin de culminar la laguna o vacío legal que detecta en el Reglamento de la Cámara en orden al establecimiento de los efectos que se pudieran derivar en el ámbito parlamentario de la expulsión de un diputado de la formación política en cuya candidatura hubiera concurrido a las elecciones. Sin entrar en otro tipo de consideraciones, basta con señalar al respecto que aquel pacto suscrito por diversas fuerzas políticas carece, como reconoce el propio Ministerio Fiscal, de valor normativo y, en consecuencia, de la idoneidad necesaria para poder satisfacer la exigencia de rango legal que, según el art. 23.2 CE, requiere la regulación de los derechos y facultades que integran el estatuto de los cargos públicos representativos.

Tampoco aquellas consideraciones pueden objetarse con base en las funciones que el Reglamento confiere a la mesa (art. 28 RPR), entre las que no figura la facultad de acordar la separación de los diputados de los grupos parlamentarios de los que formen parte, ni siquiera recurriendo a la cláusula residual contenida en el apartado 1 i), del citado precepto reglamentario, pues la separación del grupo parlamentario al que pertenece el diputado ha de preceder en todo caso a la declaración de su condición de no adscrito, en cuanto presupuesto normativo, no consecuencia de esta condición.

(iii) En definitiva, hemos de concluir que los acuerdos de la mesa del Parlamento de La Rioja de 28 de abril y de 11 de mayo de 2022, por los que, respectivamente, se declaró la condición de diputada no adscrita de la demandante de amparo y se desestimó la solicitud de reconsideración frente al primer acuerdo, han vulnerado su derecho 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 representantes (art. 23.1 CE), al haber incidido de manera relevante en el núcleo esencial de su función representativa como consecuencia de una decisión adoptada con base en una interpretación y aplicación de la normativa parlamentaria carente de cobertura en el reglamento de la Cámara.

La estimación del recurso de amparo en relación con la impugnación de los acuerdos de la mesa de 28 de abril y de 11 de mayo de 2022 hace innecesario el enjuiciamiento de la denunciada lesión del derecho al ejercicio del cargo público representativo (art. 23.2 CE), que se imputa al acuerdo de la junta de portavoces y de la mesa, de 17 de junio de 2022, sobre los derechos de la diputada no adscrita doña Raquel Romero Alonso.

6. Efectos del otorgamiento del amparo.

Los efectos del otorgamiento del recurso de amparo deben quedar limitados en este caso a la declaración de la vulneración del derecho fundamental de la recurrente y a la anulación de los acuerdos de la mesa del Parlamento de La Rioja de 28 de abril y de 11 de mayo de 2022, así como al acuerdo de la junta de portavoces y de la mesa, de 17 de junio de 2022, por ser consecuencia de los anteriores, sin que proceda adoptar ninguna otra medida dirigida al restablecimiento de aquel derecho, al haber concluido ya, en el momento del dictado de esta sentencia, la legislatura en la que se tomaron los referidos acuerdos [SSTC 212/2016, de 15 de diciembre, FJ 7; 35/2022, de 9 de marzo, FJ 6, y 93/2023, FJ 4 c)].

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido otorgar el amparo solicitado por doña Raquel Romero Alonso y, en consecuencia:

1.º Declarar que ha sido vulnerado su derecho al ejercicio del cargo público representativo con los requisitos que señalan las leyes (art. 23.1 CE), en conexión con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de representantes (art. 23.2 CE).

2.º Restablecerla en su derecho y, a tal fin, declarar la nulidad del acuerdo de la mesa del Parlamento de La Rioja de 28 de abril de 2022, que atribuyó la condición de diputada no adscrita a la demandante de amparo; del acuerdo de 11 de junio de 2022, que desestimó la solicitud de reconsideración formulada contra el anterior acuerdo, y del acuerdo de la junta de portavoces y de la mesa, de 17 de junio de 2022, sobre los derechos de la diputada no adscrita doña Raquel Romero Alonso.

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

Dada en Madrid, a diecisiete de noviembre de dos mil veinticinco.—Inmaculada Montalbán Huertas.—María Luisa Balaguer Callejón.—Ramón Sáez Valcárcel.—Enrique Arnaldo Alcubilla.—César Tolosa Tribiño.—Laura Díez Bueso.—Firmado y rubricado.