

ATC 67/2021 de 21 de junio de 2021

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este tribunal el día 29 de diciembre de 2020, la procuradora de los tribunales doña Virginia Sánchez de León Herencia, en nombre y representación de un grupo de diputados del Parlamento de Andalucía, interpuso recurso de amparo contra el acuerdo de la mesa del Parlamento de Andalucía de 18 de noviembre de 2020, por el que los recurrentes adquieren la condición de diputados no adscritos, y contra el acuerdo de la mesa del Parlamento de Andalucía de 25 de noviembre de 2020, que desestima los recursos de reconsideración planteados por los recurrentes en amparo.

2. Sucintamente expuestos, los hechos en que se basa la pretensión de amparo son los siguientes:

a) El 27 de octubre de 2020, el secretario de organización del partido político Podemos Andalucía remite un escrito a la portavoz del grupo parlamentario Adelante Andalucía en el que le comunica, entre otras cuestiones, que el 16 de octubre de 2018 se constituyó, al amparo del art. 44.2 de la Ley Orgánica del régimen electoral general, la coalición “Adelante Andalucía-Podemos-Izquierda Unida-Primavera Andaluza-Izquierda Andalucista”, para las elecciones al Parlamento de Andalucía de 3 de diciembre de 2018. Celebradas las mismas, se constituyó el grupo parlamentario Adelante Andalucía. Once diputados eran personas afiliadas y propuestas por Podemos Andalucía y seis por Izquierda Unida de Andalucía. Ocho de los diputados han causado baja en el partido político Podemos Andalucía, sin que hayan dimitido, lo que les coloca en situación de transfuguismo. Se solicita causen baja en el grupo parlamentario y se dé traslado a la mesa de la Cámara que adquiera la condición de no adscritos.

b) El mismo día, la portavoz del grupo parlamentario Adelante Andalucía, comunica a la presidenta del Parlamento que los diputados recurrentes (a excepción de la diputada doña Ana Villaverde Valenciano), habían causado baja como afiliados en su formación política, y dado que ya no pertenecían al partido político/coalición electoral en cuya candidatura concurrieron a las elecciones, había procedido a cursar la baja del grupo parlamentario. Solicitaba, asimismo, se diera

traslado a la mesa del Parlamento de Andalucía para que adquirieran la condición de diputados no adscritos.

c) La mesa, con fecha de 28 de octubre, acuerda, conforme a lo solicitado en el escrito anterior, que los diputados a los que se refiere dicho escrito adquieran la condición de diputados no adscritos (“Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía” núm. 451, de 11 de noviembre de 2020).

d) Con fecha de 29 de octubre, los diputados afectados por dicho acuerdo interpusieron solicitud de reconsideración contra el mismo.

e) Con fecha 5 de noviembre, once diputados (los ocho diputados expulsados y tres más: doña Ana Villaverde Valenciano, doña María Isabel Mora Grande, y doña María del Carmen Bueno García) presentan 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.

f) Con fecha, asimismo, de 5 de noviembre, la mesa estima parcialmente la solicitud de reconsideración y resuelve que el acuerdo de la mesa de 28 de octubre de 2020 quede sin efecto y que se requiera a la portavoz del grupo parlamentario Adelante Andalucía para que acreditase, en el plazo de dos días naturales, que los ocho diputados a los que refería su escrito de 27 de octubre habían causado baja del grupo parlamentario, como consecuencia de su baja como afiliados en su formación política.

g) El 6 de noviembre, la portavoz del grupo parlamentario Adelante Andalucía, tras recibir nuevo escrito del secretario de organización del partido político Podemos Andalucía, dice que cursa la baja en el grupo parlamentario de la diputada doña Ana Villaverde Valenciano, y solicita a la mesa que adquiera la condición de diputada no adscrita.

h) El 7 de noviembre de 2020, once de los diputados y diputadas del grupo parlamentario Adelante Andalucía, (los ocho diputados expulsados y tres más: doña Ana Villaverde Valenciano, doña María Isabel Mora Grande, y doña María del Carmen Bueno García) presentan un escrito poniendo en conocimiento de la mesa diversas consideraciones respecto de su pertenencia a la

coalición electoral Adelante Andalucía así como los procedimientos de expulsión, no firmes, que había iniciado el partido político Podemos respecto de varios diputados.

i) El 8 de noviembre de 2020, según consta en la demanda, la portavoz del grupo parlamentario presenta escrito en el que expone que la baja en el grupo parlamentario de los ocho diputados expulsados está motivada por un supuesto de transfuguismo, y adjunta al mismo un escrito del secretario de organización de Podemos Andalucía, una certificación del delegado de protección de datos de Podemos de que los diputados expulsados han causado baja en dicho partido, y documentación relativa a la presentación de dichos diputados a procesos de primarias en Podemos. Según la demanda, no aporta nada respecto del acuerdo o procedimiento para la baja del grupo parlamentario.

j) El 10 de noviembre de 2020 se emite informe de la letrada adjunta al letrado mayor, en el que se considera que: a) 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; b) 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, y c) que la mera baja en un partido político no puede determinar, sin más, la baja en el grupo parlamentario ya que son realidades distintas, aunque 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.

k) Con fecha 13 de noviembre, la portavoz del grupo parlamentario Adelante Andalucía, en respuesta al requerimiento que se le realiza para que acredite la baja del grupo parlamentario de Doña Ana Villaverde, presenta escrito en el que se remite a lo ya manifestado con fecha 8 de noviembre y 11 de noviembre.

l) La mesa del Parlamento, en sesión celebrada el día 18 de noviembre, resuelve, en sendos acuerdos, que los diputados recurrentes adquieran la condición de diputados no adscritos, de acuerdo con lo previsto en el art. 24.1 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, habida cuenta de que ha quedado acreditado, con las consideraciones realizadas y la documentación aportada por

la portavoz del grupo parlamentario Adelante Andalucía que los diputados han causado baja en el grupo parlamentario como consecuencia de su baja como afiliados de su formación política.

m) Por acuerdos de la mesa de la Cámara de 25 de noviembre de 2020, se desestiman las solicitudes de reconsideración formuladas por los recurrentes.

3. En la demanda de amparo se alega vulneración del art. 23.2 CE en relación con el art. 23.1 CE.

En primer lugar, se afirma que los acuerdos inciden sobre el *ius in officium* de los diputados. La demanda expone que el Reglamento del Parlamento de Andalucía prima la organización a través de los grupos parlamentarios, reservando a los mismos, o a un número importante de diputados, la iniciativa legislativa (art. 108.2 y 3), las proposiciones no de ley (art. 168), las mociones (art.157.2), presentación de enmiendas a la totalidad (art. 110.1), la participación en debates de totalidad de proyectos de ley (art.80) o convalidación de decretos-leyes, y de investidura del presidente o presidenta de la Junta. En consecuencia, cuando los recurrentes pasan a la condición de diputados no adscritos pierden la mayor parte de los derechos que tienen reconocidos en el reglamento. Además, 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).

La demanda cuestiona, asimismo, la propia figura de diputado no adscrito por no ser respetuosa con el derecho de participación política.

En segundo lugar, se afirma la inexistencia de respaldo legal o jurisprudencial para la adopción del acuerdo de la mesa de 18 de noviembre de 2020. La demanda pone de relieve que los grupos parlamentarios (arts. 20 y ss. Reglamento del Parlamento de Andalucía) nacen de una suma de voluntades individuales y tienen naturaleza asociativa (cita las SSTC 11/1981, de 8 de abril; 132/1998, de 18 de julio, o 361/2006, de 18 de diciembre, entre otras), en la que junto a su autonomía organizativa ha de regir el principio democrático, en lo que se refiere, por ejemplo, a la adopción de las normas por las que se rigen. Y, en todo caso, es necesaria la previa definición de un procedimiento de expulsión, que es consecuencia del principio de predeterminación normativa

que debe regir la configuración legal de las sanciones (SSTC 14/1998, de 22 de enero; 113/2002, de 9 de mayo; 100/2003, de 2 de junio, o 210/2005, de 18 de julio).

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 de imperativo del art. 67.2 CE, así como el art. 71.1 CE. Además, se alega que la figura del diputado no adscrito tiene naturaleza punitiva, ya que esta categoría surge con un objetivo claro: penalizar el transfuguismo político por lo que su adopción ha de regirse por los principios del art. 25 CE.

La demanda considera que el silencio del Reglamento del Parlamento de Andalucía sobre la forma en que un diputado puede ser expulsado de un grupo parlamentario ha de interpretarse de forma más favorable para la efectividad del derecho fundamental, lo que supone que, conforme al principio democrático, es el grupo parlamentario el que debe aprobar por mayoría la expulsión de un diputado. Al respecto, la demanda cita una providencia del Tribunal Constitucional de 28 de febrero de 1994, de la que se infiere que el Tribunal señala la necesidad de que la expulsión de un diputado de su grupo parlamentario debe responder a una acreditada voluntad previamente formada del citado grupo.

Por lo tanto, la mera comunicación del portavoz a la mesa de la Cámara sin acreditar la adopción de dicho acuerdo es insuficiente para que el órgano parlamentario admita y tramite la comunicación a los efectos pretendidos. La mesa del Parlamento de Andalucía tiene, entre sus funciones reglamentarias, ordenar la vida de la Cámara y velar por 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, ya que es una responsabilidad de los órganos parlamentarios la salvaguarda del derecho fundamental a la participación política (cita la STC 109/2016, de 7 de junio).

La mesa de la Cámara, a juicio de la demanda, no ha protegido a los diputados, ya que adoptó un acuerdo sin que estuviera acreditada la expulsión del grupo parlamentario de los diputados recurrentes. En consecuencia, la mesa del Parlamento de Andalucía carecía de cobertura legal o reglamentaria para adoptar el acuerdo del 18 de noviembre de 2018, confirmado por acuerdo del 25 del mismo mes. Se alega, además, que se ignoró el asesoramiento técnico de los letrados del Parlamento de Andalucía

En tercer lugar, se aduce que los acuerdos impugnados restringen los derechos fundamentales sin justificación, al adoptarse los acuerdos de la mesa, que afectan al núcleo esencial del derecho de representación, justificándolos en una certificación expedida por un partido político cuando se afirma que: “los citados diputados han causado baja en el Grupo Parlamentario Adelante Andalucía como consecuencia de su baja como afiliados de su formación política”.

La demanda pone de manifiesto que, si bien es innegable la relación existente entre grupos parlamentarios y partidos políticos (art. 20.2 del Reglamento del Parlamento de Andalucía y STC 361/2006, de 18 de diciembre), las diferencias entre los mismos (STC 36/1990, de 1 de marzo) impedirían que los partidos políticos afectaran al *ius in officium* de los parlamentarios.

La demanda concluye reiterando que el reglamento limita los derechos de participación política de los diputados no adscritos en sus artículos 22 y 24, y no contempla para los diputados no adscritos cupos para la intervención en los Plenos; son la mesa y la junta de portavoces los que se encargarán de definirlo y relaciona las iniciativas reservadas a grupos parlamentarios.

Además, hace referencia a la resolución de 25 de noviembre, por la que la mesa del Parlamento ha denegado medios materiales a los diputados recurrentes.

Finalmente, la demanda solicita la pronta resolución del recurso de amparo, así como que de acuerdo con el artículo 56.6 Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) se acuerde con carácter urgente la suspensión de los efectos de los acuerdos de la mesa del Parlamento de Andalucía, de 18 de noviembre y de 25 de noviembre de 2020, y los diputados recurrentes sean readmitidos en el grupo parlamentario Adelante Andalucía con toda restitución de los derechos que tenían anteriormente a su expulsión por los acuerdos recurridos. En caso de no estimarse la suspensión del art. 56.6 LOTC, subsidiariamente y hasta que se dicte sentencia en el presente recurso de amparo, solicita que se suspendan urgentemente (art. 56.2 LOTC) los efectos de los acuerdos de 18 y 25 de noviembre de 2020. Alternativamente, que en virtud del art. 56.3 LOTC se inste a la presidencia del Parlamento de Andalucía a que hasta la resolución del presente recurso se suspendan los efectos de dichos acuerdos y los diputados recurrentes sean readmitidos en el grupo parlamentario Adelante Andalucía con toda restitución de los derechos que tenían anteriormente a su expulsión por los acuerdos recurridos.

Las razones por las que solicita la suspensión son las siguientes.

Consideran los recurrentes que, sin entrar a dirimir el fondo del asunto, resulta evidente que los acuerdos de 18 y 25 de noviembre de 2020 de la mesa del Parlamento de Andalucía no encuentran fundamento legal ni en la Constitución, ni en el Estatuto de Autonomía, ni en el Reglamento del Parlamento de Andalucía, y suponen una restricción del derecho fundamental recogido en el art. 23.1 y 2 CE de los diputados recurrentes. Añaden que tratándose de una cuestión básicamente jurídica y no fáctica, el análisis que puede efectuarse en fase cautelar, “puede resultar bastante aproximado de lo que pudiera ser la resolución final del procedimiento, sin que ello comprometa en ningún caso la decisión que finalmente se adopte”.

Afirman que nos hallamos ante unos acuerdos de la mesa del Parlamento de Andalucía en los que los efectos de dicha ejecución están causando a los diputados recurrentes unos perjuicios de imposible reparación, pues dicha ejecución se extiende en el tiempo que queda de legislatura a la hora de ejercer sus derechos políticos que se ven extraordinariamente limitados. Por tanto, si no se produce la suspensión de dichos acuerdos los efectos de la estimación del amparo serían meramente declarativos.

Insisten en que los acuerdos afectan al desempeño del núcleo esencial de las funciones públicas de representación parlamentaria. Así, señalan como ejemplo que se está negociando entre los grupos parlamentarios una modificación del reglamento para introducir el pretendido nuevo “pacto antitransfuguismo”, sin que se haya facilitado copia a los diputados recurrentes, que desconocen por completo lo que se está negociando.

A continuación señalan que los acuerdos de la mesa del Parlamento de Andalucía impugnados son en sí mismos un grave atentado al interés general, pues en tanto estén desplegando sus efectos, despojan a miles de ciudadanos del derecho fundamental a la participación política. Los diputados no adscritos no han sido sustituidos por otros electos con su *ius in officium* intacto, sino que permanecen en sus cargos, si bien condenados al ostracismo parlamentario. Añaden que la suspensión de los acuerdos impugnados no afectaría a derechos de terceros.

4. La Sección Primera de este tribunal, por providencia de 10 de mayo de 2021, 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) 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)].

Por ello, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, se acordó dirigir comunicación al presidente del Parlamento de Andalucía a fin de que en el plazo de diez días remita testimonio de los expedientes correspondientes a los acuerdos de la mesa del citado Parlamento de 18 de noviembre de 2020 y de 25 de noviembre de 2020, con remisión de copia de la demanda para conocimiento de la mesa del Parlamento de Andalucía, a efectos de su personación en el presente proceso constitucional en el citado plazo.

En relación con la solicitud de suspensión formulada en la demanda de amparo, mediante otrosí, la Sección no aprecia la urgencia excepcional a la que se refiere el art. 56.6 LOTC, que justificaría su adopción inaudita parte de forma inmotivada, por lo que, a fin de resolver sobre la misma, procede formar la oportuna pieza separada.

Por providencia de la misma fecha, 10 de mayo de 2021, la Sección Primera acordó formar la correspondiente pieza separada de suspensión y, de conformidad con lo prevenido en el art. 56 LOTC, conceder un plazo común de tres días, al Ministerio Fiscal y al solicitante del amparo, para que dentro de dicho término aleguen lo que estimen pertinente en relación con la petición de suspensión interesada.

5. Por diligencia de ordenación del secretario de justicia de la Sala Primera de 14 de mayo de 2021, al haberse personado en las actuaciones principales del presente recurso el Parlamento de Andalucía, por medio de su letrado mayor, de conformidad con el art. 56 LOTC, se concedió un plazo de tres días a dicha parte, para que dentro de dicho término alegue lo que estime pertinente en relación con la petición de suspensión interesada por la parte recurrente.

6. Por escrito presentado el 17 de mayo de 2021, la procuradora de los tribunales doña Virginia Sánchez de León Herencia, en nombre de doña María Teresa Rodríguez-Rubio Vázquez y otros, reiteró la petición de suspensión solicitada. Insisten en su escrito en señalar que nos hallamos ante unos acuerdos de la mesa del Parlamento de Andalucía en los que los efectos de dicha ejecución están causando a los diputados recurrentes unos perjuicios de imposible reparación, puesto que dicha ejecución no se ha producido y agotado con la adopción de los

acuerdos recurridos, sino que se extienden en el tiempo que queda de legislatura a la hora de ejercer sus derechos políticos, que se ven extraordinariamente limitados.

Señalan que los diputados no adscritos no pueden presentar iniciativas reservadas a grupos parlamentarios, como proposiciones de ley, enmiendas a la totalidad a proyectos de ley, asumir enmiendas de iniciativas ciudadanas, votos particulares y enmiendas a la totalidad de iniciativas legislativas, iniciativas de impulso a la acción del gobierno, enmiendas a proposiciones no de ley, etc.

Afirman que se están produciendo en la práctica, por parte de la mesa del Parlamento de Andalucía, una serie de limitaciones o restricciones del ius in officium de los diputados recurrentes que se concretan en los siguientes actos:

-Actos que limitan o anulan el ejercicio de la capacidad legislativa. Entre ellos señalan la limitación de defender enmiendas y de registrar y tramitar iniciativas legislativas.

-Actos que limitan o anulan el control sobre la acción del Consejo de Gobierno y sobre la acción de la administración situada bajo su autoridad. Aquí mencionan la denegación de interpelaciones, de comparecencias, de comparecencias por acumulación, de preguntas orales, de información de la toma de decisiones de la mesa y la expulsión de todas las comisiones.

-Limitación de recursos y medios materiales que impiden el ejercicio de las funciones de diputados a los recurrentes. Señalan que la mesa del Parlamento ha denegado despacho para cada diputado, así como sala de reuniones para poder atender a los colectivos o ciudadanos que requieren de su intervención.

7. La fiscal ante el Tribunal Constitucional presentó su escrito de alegaciones el 19 de mayo de 2021.

Tras exponer la doctrina constitucional sobre la aplicación de la medida de suspensión de los actos de los poderes públicos y resoluciones judiciales impugnados en amparo y los argumentos en los que los recurrentes sustentan la solicitud de la medida cautelar de suspensión, la fiscal expone las razones por las que considera que no resulta procedente su admisión.

Indica que en el presente caso el perjuicio irreparable invocado se centra en las limitaciones que se derivan para los recurrentes en el ejercicio de la función parlamentaria como consecuencia de que los acuerdos parlamentarios recurridos les han asignado la condición de diputados no adscritos. Señala que las limitaciones en el desempeño del cargo parlamentario de los diputados no adscritos, respecto de los diputados integrados en un grupo parlamentario, afectan, primordialmente, al número de iniciativas parlamentarias que les son atribuidas, si bien no implican que los diputados recurrentes no puedan ejercer la función parlamentaria y, en particular, ejercer sus derechos de voto en la Cámara. La posibilidad de que el recurso de amparo carezca de toda virtualidad, si resulta estimada la vulneración del derecho al ejercicio del cargo parlamentario, cuando se haya acabado la legislatura, es tan solo una conjetura sobre el tiempo que puede emplear el tribunal en dictar sentencia que no puede ser acogida para estimar acreditado que, si no se concede la suspensión cautelar de los acuerdos parlamentarios, el recurso de amparo carecerá de toda efectividad para la reparación del derecho fundamental.

Añade que no corresponde en este trámite sobre la adopción de la medida cautelar de suspensión solicitada por los recurrentes, entrar en el examen anticipado de la cuestión de fondo, sobre la existencia de la lesión del derecho fundamental del art. 23.2 CE, supuestamente causada por los acuerdos impugnados. A su juicio, en el presente caso la adopción de la medida cautelar de suspensión de los acuerdos impugnados supone anticipar el examen de la cuestión de fondo que se suscita por los recurrentes en el recurso de amparo, al considerar que la mesa del Parlamento de Andalucía carecía de base normativa en el reglamento para haberles dado de baja en el Grupo Parlamentario Adelante Andalucía, y pasarles a la condición de diputados no adscritos, viniendo a anticipar, en su caso, la suspensión de efectos de los acuerdos de la mesa y la reintegración de los demandantes al Grupo Parlamentario Adelante Andalucía la resolución que ha de dictarse sobre el fondo del recurso.

Por todo ello, estima que no resulta procedente admitir la medida cautelar de suspensión.

8. El 26 de mayo de 2021 presentó escrito de alegaciones el letrado mayor del Parlamento de Andalucía.

Tras exponer la doctrina constitucional sobre la suspensión de la ejecución de los actos recurridos en amparo, señala que existe un supuesto en el que determinados perjuicios que podrían producir a los recurrentes los acuerdos impugnados no podrían ser en ningún caso enervados, ni

siquiera hacia el futuro, por el otorgamiento del amparo. Esto se produciría en el caso de que el amparo se otorgue una vez concluida la presente legislatura del Parlamento de Andalucía.

Sin embargo, entiende que aún en ese caso no resulta posible acceder a la suspensión solicitada. Si se accediera a la suspensión sobre la base de que la legislatura va a concluir antes de la sentencia, ello significaría, a su juicio, que se estaría accediendo a la solicitud de suspensión sobre la base de que esta se va a mantener durante toda la legislatura. De este modo, considera que se estaría otorgando el amparo solicitado de manera anticipada y con carácter definitivo, precisamente porque la suspensión se mantendría hasta el final de la legislatura. Con esta solución quedaría desprovista de toda relevancia y eficacia una sentencia que denegase el amparo, porque ya habría terminado la legislatura y, hasta ese momento y desde el otorgamiento de la suspensión, los acuerdos recurridos en amparo habrían quedado privados de todo efecto.

Señala que el amparo y la suspensión que se solicitan coinciden sustancialmente en su objeto. En ambos casos, lo que se pide, en esencia, es que se dejen sin efectos los acuerdos impugnados y que los diputados recurrentes sean inmediatamente readmitidos y pasen a formar parte del Grupo Parlamentario Adelante Andalucía. Por ello, considera que si se accediera a la suspensión hasta la finalización de la legislatura, lo que se estaría produciendo, en realidad, es un otorgamiento anticipado del amparo.

Por otro lado, indica el letrado mayor del Parlamento de Andalucía, que como consecuencia de los acuerdos recurridos en amparo de lo que se priva a cada uno de los recurrentes es de la posibilidad de formar parte de un grupo parlamentario, no de ejercer las facultades propias de este, que, lógicamente, corresponden precisamente al grupo parlamentario. Ello limita indudablemente el alcance de la restricción de sus derechos parlamentarios por los acuerdos impugnados, frente a lo que de manera confusa y ambigua se expresa en la demanda de amparo.

Recuerda la doctrina constitucional en relación con el fenómeno del transfuguismo y cita en este sentido las SSTC 159/2019, 12 de diciembre; 246/2012, de 20 de diciembre, y 151/2017, de 21 de diciembre. Y, aplicando esta doctrina al presente supuesto, señala que los acuerdos impugnados en amparo han determinado que los recurrentes adquieran la condición de diputados no adscritos como consecuencia, en última instancia, de su condición de tráfugas, esto es, por haber causado baja como afiliados de la formación política a la que pertenecían y que era integrante de la coalición electoral en cuya candidatura concurrieron a las elecciones. En

consecuencia, a su juicio, si se suspendiera la ejecución de los acuerdos impugnados en amparo, y los recurrentes volvieran a incorporarse al Grupo Parlamentario Adelante Andalucía y dejaran de ser diputados no adscritos, se estaría mermando la eficacia de una medida que tiene por objeto y finalidad esencial, precisamente, la lucha contra el transfuguismo y sus efectos que, conforme a la doctrina constitucional, se configura como una finalidad constitucional legítima, como un interés general constitucionalmente reconocido, digno de protección, en cuanto que de ese modo, se está también protegiendo a aquellos ciudadanos que concedieron su voto a una candidatura presentada por una determinada formación política.

Considera que la suspensión de los acuerdos recurridos en amparo puede provocar perjuicios graves para intereses constitucionalmente protegidos y derechos fundamentales y libertades de terceros, perjuicios graves que resultan de los efectos intolerables que el transfuguismo puede provocar desestabilizando la vida parlamentaria y defraudando la voluntad popular.

Señala que sin perjuicio de las limitaciones que los recurrentes en amparo sufren en el ejercicio de su actividad parlamentaria, aquellos pueden seguir ejerciendo sus derechos representativos esenciales y pueden seguir haciendo valer los intereses de los concretos votantes de la formación política por la que resultaron elegidos.

Además pone de manifiesto que no es cierto que los diputados no adscritos no puedan presentar enmiendas a iniciativas legislativas, como se desprende del art. 113.1 del Reglamento del Parlamento de Andalucía; que se les ha reconocido, como a todos los demás diputados, conforme al art. 161.2.2 de dicho reglamento, el cupo de dos preguntas orales en Pleno por cada diputado en cada período de sesiones, habiendo sido incluidas dichas preguntas en el orden del día de los correspondientes Plenos; y que cada uno de los diputados no adscritos forma parte de una comisión del Parlamento de Andalucía, a la que ha sido asignado por la mesa del Parlamento de Andalucía, oída la junta de portavoces, de acuerdo con las vacantes existentes.

9. Por diligencia de ordenación del secretario de justicia de la Sala Primera de 28 de mayo de 2021, al haberse personado en las actuaciones principales del presente recurso el procurador don José Miguel Martínez-Fresneda Gambará en nombre y representación del Grupo Parlamentario Adelante Andalucía, de conformidad con el art. 56 LOTC, se concede un plazo de

tres días a dicha parte, para que dentro de ese término alegue lo que estime pertinente en relación con la petición de suspensión interesada por la parte recurrente.

10. El 7 de junio de 2021 presentó su escrito de alegaciones el Grupo Parlamentario Adelante Andalucía, en el que pone de manifiesto que la medida cautelar interesada por la parte recurrente solicitando la suspensión de los acuerdos impugnados observa identidad manifiesta con la pretensión principal del recurso de amparo, tanto en el objeto como en la argumentación con la que se justifica.

Señala que no puede tener cabida como justificación que ampare la viabilidad de una suspensión cautelar el peligro en la demora de la resolución del procedimiento de amparo, pues la argumentación con la que pretenden invocar tal riesgo y que fundamentan en la preclusividad que comporta en los asuntos de origen parlamentario el final de la legislatura, arrojaría un automatismo en la adopción de medidas cautelares de todas las causas de origen parlamentario que arranquen superado cierto tramo de la legislatura.

Por otro lado, destaca que las restricciones de derechos que alegan los recurrentes dimanantes de la ejecución de los actos impugnados, en modo alguno interfieren en sus derechos como parlamentarios individualmente considerados, sino que únicamente afectan a la imposibilidad de participar de los derechos propios de los grupos parlamentarios.

Finalmente, considera que la adopción de la suspensión interesada, que conllevaría la reintegración en el Grupo Parlamentario Adelante Andalucía, estaría conculcando la protección de la que el arco parlamentario, legítimamente, se ha dotado para poner freno a la anomalía democrática que supone el transfuguismo político.

II. Fundamentos jurídicos

1. El art. 56.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) establece, como regla general, que la interposición de un recurso de amparo no suspenderá los efectos del acto o sentencia impugnados. No obstante, el apartado segundo del mismo art. 56 LOTC prevé una excepción a dicha previsión general, admitiendo la suspensión del acto o sentencia impugnados cuando su ejecución produzca un perjuicio al recurrente que pudiera hacer perder su finalidad al

amparo. Razón por la que se configura como una medida de carácter excepcional y de aplicación restrictiva (por todos, AATC 117/2015, de 6 de julio, FJ 1, y 59/2017, de 24 de abril, FJ 1).

En atención a tal previsión legal, este tribunal ha declarado que “quien solicita la adopción de esta medida cautelar ha de alegar, probar o justificar, ofreciendo un principio razonable de prueba, la irreparabilidad o dificultad de la reparación de los perjuicios de seguirse la ejecución del acto impugnado, con el objeto de mostrar que dicha ejecución podría privar a la demanda de amparo de su finalidad, provocando que el restablecimiento del recurrente en el derecho constitucional vulnerado sea tardío y convirtiendo en meramente ilusorio y nominal el amparo (ATC 128/2017, de 2 de octubre, y los allí citados). En todo caso, la adopción de la medida se condicionará a que la suspensión no produzca una perturbación grave a un interés constitucionalmente protegido, a los derechos fundamentales o a las libertades públicas de un tercero (por todos, AATC 1/2016, de 18 de enero)” (ATC 26/2019, de 9 de abril, FJ 1).

Por último, de modo general, también ha insistido este tribunal (ATC 23/2017, de 13 de febrero, FJ 1, y AATC 263/2001, de 15 de octubre, y 18/2002, de 11 de febrero, que se citan en aquella resolución) en la imposibilidad de adelantar cuestiones controvertidas propias del fondo del recurso de amparo en esta pieza incidental de suspensión, como tampoco de conceder la suspensión cautelar de la ejecución de una resolución o de un acuerdo, si con ello se puede anticipar el amparo que se solicita.

2. Según se detalla en los antecedentes, los recurrentes han solicitado en la demanda de amparo la suspensión cautelar de la ejecución de los efectos de los acuerdos de la mesa del Parlamento de Andalucía, por los que se acredita la baja de los nueve diputados ahora recurrentes en el Grupo Parlamentario Adelante Andalucía y se acuerda que pasen a tener la condición de diputados no adscritos, y la readmisión de los mismos en el citado grupo parlamentario.

Los demandantes sustentan su petición en que la efectividad de dichos acuerdos causa en los mismos unos perjuicios de imposible reparación, en cuanto que esos efectos no se agotaron al adoptar los acuerdos, sino que se mantienen en la legislatura vigente y suponen que sus derechos políticos como parlamentarios se ven extraordinariamente limitados. Alegan también, que la no suspensión de efectos puede causar un daño irreparable, en el caso de que la estimación del amparo se produzca después de agotarse la legislatura y ponen de manifiesto la apariencia de buen derecho de la pretensión de amparo que es planteada en el recurso, sustentada en la ausencia de

base legal para la adopción de los acuerdos de la mesa del Parlamento de Andalucía que les atribuyen la condición de diputados no adscritos.

La doctrina que resumidamente se acaba de recordar en el fundamento jurídico anterior supone, respecto del objeto de la presente solicitud de suspensión de los acuerdos impugnados de la mesa del Parlamento de Andalucía, que ha de desecharse a limine el argumento que los recurrentes esgrimen del *fumus boni iuris* que tiene el amparo que impetran, pues no corresponde en este trámite entrar en el examen anticipado de la cuestión de fondo. Como ha declarado este tribunal, “dichos argumentos se proyectan sobre el fondo de la cuestión planteada en la demanda y suponen predeterminar la solución del recurso que, en su momento, esta Sala habrá de resolver en el sentido que razonadamente estime oportuno” (ATC 23/2017, de 13 de febrero, FJ 2). En este sentido, los propios recurrentes han puesto de manifiesto que “el análisis que se haga por el tribunal en la fase cautelar, puede resultar bastante aproximado de lo que pudiera ser la resolución final del procedimiento”.

Por lo que se refiere a la alegación relativa a que la no suspensión de efectos puede causar un daño irreparable, en caso de que la estimación del amparo se produzca después de agotarse la legislatura, hay que tener en cuenta que, aun no siendo iguales, evidentemente, las circunstancias en que los recurrentes pueden desarrollar sus derechos representativos como diputados no adscritos que las que tenían en su originaria condición de integrantes de un grupo parlamentario, sí pueden, sin duda, seguir ejerciendo tales derechos representativos en su esencia y, en particular, ejercer su derecho de voto en la Cámara. Por ello, en consecuencia, no cabe entender que la eventual concesión del amparo en relación con el acuerdo de su baja en el grupo parlamentario al que pertenecían pierda su finalidad si no se suspenden los acuerdos impugnados que tienen por contenido derechos parlamentarios. En ello abunda, por lo demás, como ha señalado el ATC 18/2002, de 11 de febrero, FJ 3, “el interés general que conlleva la ejecución de los actos y decisiones de los poderes públicos, amparados, como están, en la presunción de legalidad y veracidad, como hemos dicho siempre al tratar de la medida cautelar que posibilita el art. 56 de nuestra Ley Orgánica reguladora (recientemente, ATC 208/2001, de 16 de junio y los en él mencionados en idéntica línea). En el caso de actos provenientes de órganos parlamentarios, se une la característica y esencial autonomía parlamentaria que, como tal, ha de respetarse siempre en la medida de lo posible”.

Dicho lo anterior, ha de reseñarse que este tribunal es consciente de la preclusividad que comporta en los asuntos de origen parlamentario el final, natural o provocado, de la legislatura, y por ello entiende conveniente apuntar —como hemos hecho ya en ocasiones similares (AATC 144/1990, de 29 de marzo; 254/1994, de 19 de septiembre; 18/2002, de 11 de febrero)— que, el hecho de que el presente recurso de amparo sea instado por quienes están investidos por el voto popular y ejercen la esencial función representativa de los ciudadanos, aconseja reducir al máximo posible la eventual afectación de sus derechos y, consiguientemente, adelantar, en cuanto sea compatible con la tramitación procesal, el momento de dictar sentencia.

Por lo expuesto, la Sala

ACUERDA

Denegar la suspensión de los acuerdos parlamentarios de la mesa del Parlamento de Andalucía de 18 de noviembre de 2020 y de 25 de noviembre de 2020, solicitada en el presente recurso de amparo.

Madrid, a veintiuno de junio de dos mil veintiuno.