

El estatuto de los diputados no adscritos del Parlamento de las Illes Balears

Sentencias del Tribunal Constitucional (recursos de amparo) núm. 14/2025 y 15/2025, de 27 de enero (Sala Segunda) (ponente: Sra. Balaguer Callejón)

Vicente Juan Calafell Ferrá

Doctor en Derecho

<https://doi.org/10.36151/RJIB.2025.27.08>

LA IMPUGNACIÓN DEL ESTATUTO DE LOS DIPUTADOS NO ADSCRITOS DEL PARLAMENTO DE LAS ILLES BALEARS POR LA POSIBLE VULNERACIÓN DEL ARTÍCULO 23.2 DE LA CONSTITUCIÓN

Las Sentencias del Tribunal Constitucional 14/2025 y 15/2025, de 27 de enero, resolvieron los respectivos recursos de amparo 230-2022 y 2970-2022, interpuestos por un diputado del Parlamento de las Illes Balears, contra varios acuerdos de la Mesa de la cámara que le denegaron o inadmitieron diversas peticiones y reconsideraciones en relación con sus derechos y facultades como diputado no adscrito a un grupo parlamentario. El recurso se fundaba en la posible vulneración del artículo 23.2 y, adicionalmente, del artículo 14 de la Constitución.

El demandante era diputado del Parlamento de las Illes Balears en la décima legislatura autonómica (2019-2023). Al constituirse la asamblea tras las elecciones de mayo de 2019, se integró en el grupo parlamentario del partido político en cuya lista electoral había concurrido y, además, fue elegido secretario segundo de la Mesa de la cámara. Dos años después, fue expulsado del partido, por motivos disciplinarios, y también del grupo parlamentario, mediante acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros. Seguidamente, la Mesa del Parlamento resolvió —conforme al art. 27.1.b) del Reglamento de la cámara, que establece que serán diputados no adscritos durante toda la legislatura quienes abandonen su grupo parlamentario o sean expulsados de él— que el solicitante de amparo adquiría la condición de no adscrito, cesaba en el cargo de secretario segundo de la Mesa, dejaba

de ser miembro de las comisiones parlamentarias de que formaba parte como integrante de su grupo y pasaba a tener las percepciones económicas de los diputados individualmente considerados.

A continuación, el recurrente presentó ante la Mesa del Parlamento una serie de solicitudes de aclaración de sus derechos y facultades como diputado no adscrito, y también registró diversas iniciativas parlamentarias (tales como proposiciones de ley y no de ley). La Mesa le respondió mediante varios acuerdos, en los que especificó las atribuciones que —según el art. 28 del Reglamento del Parlamento de las Illes Balears, que regula la figura del diputado no adscrito— le correspondían en su nueva condición (en aspectos como la participación en el Pleno y en las comisiones, la presentación de proposiciones de ley y no de ley, la formulación de enmiendas, la determinación de la comisión legislativa de pertenencia o la disposición de medios materiales y económicos). La Mesa también inadmitió a trámite las iniciativas parlamentarias registradas y después desestimó las solicitudes de reconsideración formuladas por el diputado.

Contra las resoluciones adoptadas por la Mesa del Parlamento, el diputado presentó dos recursos de amparo por la vía del artículo 42 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC), que permite impugnar las decisiones o actos sin valor de ley de las Cortes Generales y de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas —o de sus órganos— que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, desde que sean firmes con arreglo a las normas internas de las cámaras. En ambos recursos, el actor alegó que los acuerdos de la Mesa eran contrarios al artículo 23.2 de la Constitución, pues las restricciones que se le imponían en sus facultades como miembro de la cámara vulneraban el derecho a ejercer la función representativa en igualdad de condiciones con los diputados que forman parte de un grupo parlamentario. Asimismo, solicitó al Tribunal Constitucional que planteara una cuestión interna de constitucionalidad (art. 55.2 LOTC) en relación con los artículos 27.1.b) y 28.1 del Reglamento del Parlamento de las Illes Balears, porque la regulación de la figura del diputado no adscrito contenida en dichos preceptos era incompatible con los artículos 23.2 y 14 CE.

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, en las Sentencias 14/2025 y 15/2025, no consideró que las decisiones de la Mesa del Parlamento de las Illes Balears objeto de impugnación limitaran las facultades del diputado recurrente de manera contraria al artículo 23.2 CE y, por consiguiente, desestimó los dos recursos de amparo, sin plantear la cuestión interna de constitucionalidad solicitada. Para fundamentar su decisión en ambos ca-

sos, la Sala aplicó la doctrina plasmada en la Sentencia 159/2019, de 12 de diciembre, sobre el alcance de las atribuciones de los diputados no adscritos en una cámara legislativa autonómica (en aquella ocasión, la Asamblea de Extremadura). Las dos Sentencias que aquí se comentan contaron con el voto particular de un magistrado, que entendió que debería haberse sometido la cuestión de inconstitucionalidad al Pleno, porque —en su opinión— la doctrina constitucional aplicada restringía en exceso las atribuciones de los diputados no adscritos a un grupo parlamentario y, por ello, tendría que ser reconsiderada o matizada por el Tribunal Constitucional.

LA CONSTITUCIONALIDAD DEL ESTATUTO DE LOS DIPUTADOS NO ADSCRITOS REGULADO EN EL REGLAMENTO DEL PARLAMENTO DE LAS ILLES BALEARS

La figura del diputado no adscrito a un grupo parlamentario se recoge en los reglamentos de algunas asambleas legislativas autonómicas, entre los que se halla el del Parlamento de las Illes Balears (arts. 27 y 28). El estatuto de los diputados no adscritos se concreta, por lo común, en una restricción o limitación de las facultades de quienes adquieran dicha condición, ya que los reglamentos de las cámaras les confieren —con las especificidades que determinen— los derechos reconocidos a los diputados individualmente considerados, pero les excluyen en su totalidad las atribuciones reservadas a los grupos parlamentarios.

En la citada Sentencia 159/2019, el Tribunal Constitucional afirmó que la previsión normativa de la figura del diputado no adscrito, con un estatuto específico y distinto al establecido para los diputados integrados en un grupo parlamentario, no es —en sí misma— lesiva del artículo 23.2 CE. En este sentido, el Tribunal Constitucional recordó que dicho precepto reconoce un derecho de configuración legal y, por lo tanto, los reglamentos parlamentarios —en cuanto normas con rango de ley— pueden introducir limitaciones en las facultades que corresponden a los miembros de las cámaras. Estas restricciones serán admisibles si persiguen un fin legítimo (como puede ser la desincentivación del transfugismo político) y resultan idóneas, necesarias y proporcionadas para tal finalidad, sin vaciar de contenido ni desnaturalizar el derecho de representación política. Por el contrario, serán inconstitucionales aquellas medidas legales limitativas de las facultades de un diputado que entren en conflicto con la naturaleza constitucional del cargo representativo (que implica, entre otras exigencias, la igualdad de

los representantes en el ejercicio del núcleo de su función, de acuerdo con el art. 23.2 CE). De manera más concreta, el Tribunal Constitucional consideró constitucional la previsión reglamentaria que atribuye a los diputados sin adscripción las facultades previstas para los diputados individualmente considerados, con exclusión de las reservadas a los grupos parlamentarios. Por último, cabe señalar, como antecedente, que el Tribunal Constitucional ya había tratado la figura de los representantes no adscritos a un grupo político en el ámbito de la administración local (Sentencia 151/2017, de 21 de diciembre).

Sobre la base de esta doctrina, el Tribunal Constitucional desestimó los dos recursos de amparo interpuestos por un diputado no adscrito del Parlamento de las Illes Balears en la décima legislatura autonómica. Es verdad que, según se desprende de las Sentencias 14/2025 y 15/2025, la limitación de atribuciones que prevé el Reglamento del Parlamento de las Illes Balears —al igual que los de otras cámaras autonómicas— para los diputados no adscritos a un grupo parlamentario puede incidir en contenidos relevantes del ejercicio de la representación política (como la formulación de preguntas orales e interpellaciones en el Pleno, la presentación de proposiciones de ley y no de ley o la facultad de enmienda). Sin embargo, pese a la posible intensidad de algunas de estas restricciones, el Tribunal Constitucional consideró que no eran arbitrarias, desproporcionadas ni discriminatorias en relación con el ejercicio de la función representativa en condiciones de igualdad de todos los diputados.

En definitiva, estas dos Sentencias del Tribunal Constitucional vienen a avalar la constitucionalidad del estatuto de los diputados no adscritos a un grupo parlamentario que establece el Reglamento del Parlamento de las Illes Balears. Se trata, por ello, de unas resoluciones ciertamente relevantes, porque proporcionan seguridad para aplicar unas disposiciones normativas que han planteado algunas dudas interpretativas en las últimas legislaturas de la cámara autonómica, donde no ha sido infrecuente que varios de sus miembros hayan tenido la condición de no adscritos.