PACTO POR LA ESTABILIDAD INSTITUCIONAL

ACUERDO SOBRE UN CÓDIGO DE CONDUCTA POLÍTICA EN RELACIÓN CON EL TRANSFUGUISMO EN LAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS

(III ADENDA).

Consensuada políticamente en las sesión de la Comisión de Seguimiento del 21 de septiembre. Texto integrado debatido en sesión de 3 de noviembre de 2020 y aprobado en sesión del 11 de noviembre de 2020.

La Ministra de Política Territorial y Función Pública y las fuerzas políticas abajo firmantes, comprometidas plenamente con el respeto a la voluntad de la ciudadanía expresada en los diferentes procesos electorales y, como deber derivado de ella, con el ejercicio de la lealtad política en las instituciones resultantes de las mismas

DECLARAN

PRIMERO. - Que el 7 de julio de 1998 la mayoría de las fuerzas políticas con entonces representación parlamentaria firmaron el denominado "Acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo en las corporaciones locales", posteriormente renovado el 26 de septiembre de 2000 y el 23 de mayo de 2006 que constituyeron la primera y segunda adición al mismo respectivamente**.**

Ahora, aumentado significativamente el número y tipología de fuerzas políticas, ratificamos éstos y ampliamos sus efectos al ámbito estatal y autonómico mediante el presente Acuerdo POR LA ESTABILIDAD INSTITUCIONAL, manifestando nuestro firme compromiso de continuar combatiendo el transfuguismo en todas las esferas institucionales ya que es una forma de

corrupción y una práctica antidemocrática que altera las mayorías expresadas por la ciudadanía en las urnas.

SEGUNDO. - La aplicación de tales Acuerdos y el no funcionamiento de la Comisión de Seguimiento del Pacto contra el Transfuguismo en la última década han puesto de manifiesto la necesidad de introducir mejoras y cambios en los compromisos asumidos por las fuerzas políticas, que permitan avanzar en el esfuerzo de aislamiento y erradicación de esta lacra.

Sin perjuicio de otras medidas que del trabajo de la Comisión de Seguimiento y la dinámica de aportación de las fuerzas políticas puedan ir incorporándose, en el presente Acuerdo estimamos necesario adicionar los siguientes elementos:

1) La ampliación de todas las medidas acordadas en anteriores y el presente Acuerdo al ámbito local, autonómico y estatal. Comprometiéndonos todas las fuerzas políticas a adoptar las urgentes modificaciones de adecuación de las leyes reguladoras, los reglamentos de las cámaras del Congreso de los Diputados, el Senado y las Cámaras autonómicas. Así como a impulsar la extensión del Pacto a nivel autonómico.

2) El refuerzo del criterio de que la persona tránsfuga no reciba privilegios ni premios por quebrar la voluntad popular. Las personas no adscritas no disfrutarán de los derechos económicos y administrativos que les corresponden a los grupos políticos, ni sus integrantes, limitándose sus derechos políticos al mínimo exigido constitucionalmente. Por tanto, los grupos políticos no sufrirán menoscabo de dichos derechos por la pérdida de integrantes por transfuguismo, manteniendo, a efectos de su determinación, los correspondientes a su resultado electoral.

3) La extensión de las medidas de este y los anteriores Acuerdos a los cargos públicos que no han sido electos por sufragio directo por el cuerpo electoral, sino que han sido designados por mecanismos indirectos a través de las asambleas legislativas autonómicas o por las concejalías de su fuerza política en el partido judicial, así como los designados en aquellas instituciones y organismos públicos y privados

dependientes o en los que existe representación de las instituciones locales, autonómicas o estatales, sobre las que se declarará la condición de tránsfuga , la prohibición de acceso, la limitación de derechos económicos y administrativos así como se estudiarán mecanismos de remoción.

4) La mejor definición de la persona tránsfuga, modificando y sustituyendo la establecida en la Adenda segunda.

5) La incorporación de otros supuestos de deslealtad política que alientan fenómenos de transfuguismo como la usurpación de identidad de coaliciones y agrupaciones electorales, cuyo deficitario régimen jurídico nos comprometemos a reforzar.

6) El mejoramiento del funcionamiento de la Comisión de Seguimiento.

TERCERO.- Por todo ello, los partidos firmantes suscriben el presente Acuerdo, como nuevo pacto adicional al "Acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo en las corporaciones locales" manifestando su voluntad de aplicar escrupulosamente los siguientes

ACUERDOS

PRIMERO. - A los efectos del presente Acuerdo, se entiende por tránsfugas a los y las representantes locales, autonómicos y estatales que, traicionando al sujeto político (partidos políticos, coaliciones o agrupaciones de electores) que los y las presentó a las correspondientes elecciones, hayan abandonado el mismo, hayan sido expulsados o se aparten del criterio fijado por sus órganos competentes.

Se considerará tránsfuga asimismo la persona electa por una candidatura promovida por una coalición, si abandona, se separa de la disciplina o es expulsada del partido político coaligado que propuso su incorporación en la

candidatura, aunque recale en otro partido o espacio de la coalición, sin el consentimiento o tolerancia del partido que originariamente lo propuso.

Cuando surgiesen dudas sobre qué personas han incurrido en transfuguismo, será el sujeto político que los ha presentado y/o el partido que los y las propuso para el supuesto del párrafo anterior quien aclarará por escrito quienes han abandonado la formación, han sido expulsados o se han apartado de su disciplina, a efectos de su calificación como tránsfugas.

Las medidas previstas en este Acuerdo con respecto a los tránsfugas serán igualmente de aplicación a aquellos miembros de las entidades locales que se beneficien de su conducta.

SEGUNDO. - Las personas tránsfugas no adscritas:

a) no podrán ejercer los derechos políticos atribuidos por la regulación aplicable a los grupos políticos en el desarrollo de las sesiones plenarias, sin perjuicio de los mínimos derechos que constitucionalmente le correspondan.

b) no podrán mejorar su situación anterior al abandono del grupo político de origen en cuanto a su participación en las Comisiones, de tal manera que un nuevo reparto proporcional en la composición de las Comisiones ni puede perjudicar al grupo político que sufrió su disminución de efectivos por razón de transfuguismo, ni beneficiar a la persona no adscrita más de lo que suponía su situación anterior. No existe, pues, un derecho de la persona no adscrita a participar en todas las Comisiones, y el grupo político que sufre merma por la acción del tránsfuga no deberá ver reducida su participación en las mismas, sin que, como en el apartado anterior, implique vulneración alguna de los derechos individuales de la persona tránsfuga, que mantendrá los derechos de participación establecidos en los reglamentos de la institución interpretados conforme a los criterios jurisprudenciales de aplicación en cada ámbito institucional y el presente pacto.

c) no podrán participar en la Junta de Portavoces ni en las mesas de las cámaras, que sólo puede ser constituida por portavoces y representantes de los grupos políticos.

d) En cuanto a las asignaciones, medios económicos y materiales que se conceden a los grupos políticos, en modo alguno son reconocibles en favor de la persona no adscrita; toda asignación por concepto de grupo político no es aplicable bajo ningún concepto a la persona tránsfuga no adscrita, ni en su importe fijo, ni en su componente variable por razón del número de personas electas. Asimismo, el grupo político perjudicado o disminuido en su composición no deberá sufrir merma institucional alguna en los medios y asignaciones económicas y administrativas que como tal grupo le correspondiesen con anterioridad.

De igual forma, el grupo político o parlamentario que haya visto reducidos sus integrantes en caso de transfuguismo no se verá afectado por las reglas establecidas para su disolución por reducción de miembros, computándose a tal efecto el número de personas electas que le corresponda según el resultado electoral, y no el de personas efectivamente integrantes del mismo tras el episodio de transfuguismo.

Por tanto, no se asignará a la persona no adscrita otras ventajas económicas y materiales por el hecho de tener tal condición. La condición de no adscrita no es equiparable en ningún caso al grupo político.

Cuando una persona sea declarada tránsfuga en una institución, tendrá dicha condición en el resto de las instituciones públicas y privadas de designación indirecta, dependientes o designadas en representación de la institución en las que participe, y no serán nombradas por las fuerzas firmantes en ninguna otra.

TERCERO. - Ha sido doctrina reiterada del Tribunal Constitucional la imposibilidad de remover de su cargo representativo a aquellos representantes institucionales cuya representación ha sido conferida directamente por el Cuerpo Electoral, aun cuando han abandonado o han sido expulsados del partido político que los presentó. Con otras palabras, quien ha sido elegido directamente por sufragio universal por el pueblo no puede ser separado de la titularidad otorgada por el pueblo.

Sin embargo, hay cargos públicos que forman parte de instituciones como el Senado, o las Diputaciones Provinciales cuya elección no viene otorgada directamente por el Cuerpo Electoral. En el caso de Senadores y Senadoras de designación autonómica su representación viene otorgada por un acuerdo de la Cámara Autonómica con el único límite de respetar el principio de proporcionalidad de las fuerzas políticas para su designación. Lo mismo ocurre con los Diputados Provinciales que no ostentan esa representación por ser elegidos por sufragio universal y directo del sujeto electoral, sino que son elegidos por los concejales y concejalas de su fuerza política en el partido judicial correspondiente. Es decir, estas representaciones no son elegidas por el pueblo, son designadas y propuestas por su fuerza política, en un acto de depósito de confianza que si es quebrada por el abandono de la misma supone alterar el sano funcionamiento de la democracia representativa.

Las consideraciones anteriores deben extenderse igualmente a aquellos otros ámbitos de representación en otras instituciones y organismos en la que se producen designaciones por parte o a instancias de las fuerzas políticas.

En base a lo anterior, las fuerzas políticas firmantes se comprometen a estudiar y en su caso impulsar una iniciativa legislativa que, respetando y teniendo presente la doctrina del Tribunal Constitucional pueda promover la remoción de aquellos cargos públicos tránsfugas que no han sido electos por sufragio directo por el cuerpo electoral sino que han sido designados por mecanismos indirectos a través de las asambleas legislativas autonómicas o por los concejales de su fuerza política en el partido judicial, así como los designados en aquellos otros ámbitos de representación en otras instituciones y organismos.

CUARTO. - En los últimos años, se ha multiplicado la presencia institucional de personas representantes que han sido elegidas en candidaturas presentadas como coalición electoral, o como agrupación de electores. De igual forma, se han producido condenables fenómenos de personas ajenas a dichos sujetos electorales o una parte del mismo, que aprovechando el vacío legal sobre la materia, han constituido partidos políticos con idéntica denominación y/o simbología que la previa coalición electoral o agrupación de electores. De esta forma se ha producido una usurpación de un patrimonio político que les es ajeno o que pertenecía a un común más amplio.

Este fenómeno de transfuguismo por usurpación de identidad debe ser radicalmente atajado por antidemocrático.

Asimismo, le escasa regulación que en el ordenamiento jurídico tienen tanto coaliciones como agrupaciones electorales posibilita un marco idóneo que propicia el amparo de conductas tránsfugas. Es necesario reforzar el régimen jurídico de las coaliciones electorales, diferenciando las coaliciones constituidas con ánimo de permanencia en el tiempo y para distintos procesos electorales (que debería tener un acto constitutivo y una mera comunicación a la junta electoral de la decisión de concurrencia a las elecciones convocadas), de las coaliciones constituidas de forma puntual para un proceso electoral (que deberá comunicar a la junta electoral su constitución), así como reforzar por ley el contenido del funcionamiento de la coalición (toma de decisiones, ruptura de la coalición – previsión contenida sin más concreción en la LBRL-, gestión de los recursos económicos, derechos de sus componentes, régimen de disolución…)

Es por ello que la fuerzas políticas firmantes se comprometen a estudiar, y en su caso impulsar, una iniciativa legislativa que erradique en adelante el fenómeno de transfuguismo por usurpación de identidad (registro de coaliciones y agrupaciones de electores que deberá ser consultado por el Ministerio del Interior en el proceso de inscripción de nuevos partidos para evitar coincidencias en la denominación y simbología, preferencia en la denominación por previa inscripción en el registro, etc…).

Asimismo, los reglamentos de las cámaras legislativas y los reglamentos orgánicos de las corporaciones, así como los órganos de las mismas, facilitarán las medidas oportunas para la protección de los intereses de los grupos cuya usurpación en la denominación ha sido consumada temporal o definitivamente (facilitación del cambio de denominación del grupo, por ejemplo). En esa iniciativa legislativa se ampliará el régimen jurídico de coaliciones electorales y agrupaciones de electores.

QUINTO.- En el presente Acuerdo se explicita la voluntad de las fuerzas políticas firmantes de extender el contenido del presente y anteriores Acuerdos al ámbito autonómico y estatal, por lo que las expresas previsiones contenidas

en los anteriores al ámbito local han de tenerse, mediante el presente acuerdo, extendidas al resto de ámbitos territoriales y políticos.

A estos efectos, las fuerzas políticas acuerdan aprobar en una próxima sesión extraordinaria un texto refundido de los distintos Acuerdos, cuya ponencia se encomienda a la Secretaría del Pacto.

Asimismo, las fuerzas políticas se comprometen a impulsar la modificación, desde el respeto a su autonomía e idiosincrasia, de los reglamentos de las cámaras y los reglamentos orgánicos de las corporaciones locales, para adaptarlos a lo establecido en los Acuerdos y las modificaciones legales que de estos se deriven.

De igual forma, se comprometen a impulsar a la mayor brevedad una iniciativa legal en la que se modifiquen las distintas normas cuyo contenido queda afectado por los Acuerdos (Ley de Bases de Régimen Local, Ley Orgánica de Régimen Electoral, Ley Orgánica de Partidos Políticos) a fin de transponer el contenido del pacto al ordenamiento positivo.

Mientras ello se produce, se comprometen a tener este y los anteriores Acuerdos, o el texto refundido de los mismos una vez se apruebe, como criterios interpretativos de los órganos competentes de las distintas instituciones.

En este sentido, los acuerdos de 7 de julio de 1998 y 26 de diciembre de 2000 motivaron la nueva redacción del art. 73.3 de la LBRL, en el que se establece que cuando uno o varios concejales, incluso siendo la mayoría del grupo institucional, abandona o es expulsado de la formación política que presentó la candidatura, los concejales que permanezcan en la formación política son los legítimos integrantes del grupo político municipal, pasando el resto a tener la consideración de no adscritos.

El apartado octavo de la segunda adenda, establecía que los partidos políticos firmantes declaran su voluntad de extender los principios y contenidos del presente pacto a las Comunidades Autónomas, sus Asambleas Legislativas y al Estado, fundamentalmente en el ámbito parlamentario.

La mayoría de las cámaras parlamentarias autonómicas y del Estado no han transpuesto dicha previsión a sus reglamentos. Sí se han creado la figura de los no adscritos pero no el resto de previsiones contenidas en el precepto regulador del régimen local. Y ello a pesar de que se han producido diversas situaciones en las cámaras parlamentarias en las que la mayoría tránsfuga de un grupo parlamentario ha pretendido expulsar a quienes permanecían integrados en el sujeto electoral del que traía causa el grupo parlamentario e incluso que los mismos adquirieran la condición de no adscritos (lo que en si resultaba paradójico teniendo presente que la figura de los no adscritos se estableció para los tránsfugas, no para que tránsfugas otorgaran esa condición a quien se mantiene vinculado a la fuerza política).

Hasta que se sustancie la trasposición de esta previsión del pacto y la ley a través de la reforma de los reglamentos, y siempre desde el respeto a la autonomía e idiosincrasia de cada cámara, las fuerzas políticas firmantes se comprometen a que las respectivas mesas utilicen como criterio interpretativo que la laguna existente al respecto en sus reglamentos sea integrada mediante la aplicación analógica de la normativa contenida en la LBRL o cualquier otra que adecue el sentido originario de que las personas tránsfugas adquieran la condición de no adscritas aun siendo mayoría en el grupo institucional.

SEXTO.- En orden a facilitar la extensión de este ámbito de reflexión y acuerdo en torno al fenómeno del Transfuguismo, estas propuestas y normas de ellas dimanantes serán susceptibles de ser ejercidas, desarrolladas y adaptadas en otros ámbitos como el autonómico a través de las correspondientes Comisiones o fórmulas equivalentes.

SÉPTIMO.- Con respecto a la Comisión de Seguimiento regulada en la adenda segunda se acuerdan las siguientes modificaciones:

a) Formarán parte de la misma una persona representante de cada partido político firmante. Asimismo formaran parte las coaliciones electorales y agrupaciones de electores con representación parlamentaria directa en el Congreso de los Diputados o Senado cuando los partidos coaligados deleguen la representación de la coalición en un único representante de la misma.

b) La Comisión de Seguimiento del Pacto Antitransfuguismo adoptará sus acuerdos por unanimidad o, en su defecto, por mayoría de tres quintos, calculada por el voto ponderado con arreglo a los criterios siguientes. En la Comisión de Seguimiento del Pacto Antitransfuguismo el voto de cada representante corresponderá a la media aritmética de la suma de los porcentajes de representación de cada fuerza política en el Congreso y en el Senado, considerando el número de diputados y senadores perteneciente a cada fuerza política con representación parlamentaria. La expresión matemática de estos criterios es la siguiente:
V= (X+Y)/2
Siendo;
V el número de votos en la Comisión de seguimiento que corresponde a cada formación política con representación parlamentaria
X el porcentaje de diputados sobre el total del Congreso que corresponde a cada formación política con representación en el Congreso, calculado como el cociente entre 350 del producto entre el número de diputados de la formación política por 100.
Y el porcentaje de senadores sobre el total de miembros del Senado que corresponde a cada formación política con representación en el Senado, calculado como el cociente entre el número de senadores (265 en la actualidad) del producto entre el número de senadores de la formación política por 100.
Para la adopción de Acuerdos será necesario un quórum que represente, al menos, tres quintas partes de los votos de la comisión de seguimiento, computados según el sistema de ponderación previsto.

Las materias sometidas a acuerdo susceptible de ser votados son las relativas a cuestiones de organización y funcionamiento de la Comisión, así como la valoración de casos susceptibles de ser calificados como incursos en caso de transfuguismo. Las adendas y demás acuerdos de naturaleza programática se conformarán mediante la libre adhesión de las organizaciones que las compartan.

c) En la comisión de expertos independientes la mayoría, en caso de tener que acudir a ella, estará establecida en 3/5 de la misma.

d) En el caso de que la Comisión de Seguimiento tuviera conocimiento del anuncio de la presentación de una moción de censura en la que concurriese un supuesto de transfuguismo, la Comisión se reunirá de manera extraordinaria para atender, de manera urgente, la situación y adoptar las medidas adecuadas, conforme al presente Acuerdo, en orden a impedir la consumación de los efectos del transfuguismo. A tal fin, la reunión podrá ser, incluso, telemática."