

**PACTO POR LA ESTABILIDAD INSTITUCIONAL. ACUERDO SOBRE UN
CÓDIGO DE CONDUCTA POLÍTICA EN RELACIÓN CON EL
TRANSFUGUISMO EN LAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS**

COMISIÓN DE EXPERTOS INDEPENDIENTES

DICTAMEN 2/2021

Asunto: Moción Censura Región de Murcia.

Ponente: Rafael Ibáñez Reche

I. OBJETO DEL DICTAMEN

Con fecha 19 de marzo de 2019, la Secretaría General del partido Ciudadanos presentó ante el Ministro de Política Territorial y Función Pública un escrito de denuncia solicitando la reunión de la Comisión de Seguimiento.

Reunida el día 25 de marzo de 2021 en el Congreso de los Diputados, la Comisión de Seguimiento del Pacto por la Estabilidad Institucional no llegó a adoptar ningún acuerdo con la mayoría exigida en el Pacto por la Estabilidad Institucional-III Adenda por lo que, en cumplimiento del Pacto, acordó remitir el caso a esta Comisión de Expertos para que emitiera su informe sobre la posible existencia de una práctica de transfuguismo.

El informe debe analizar si la actuación de Diputados y Diputadas en la votación de la MOCIÓN DE CENSURA DIRIGIDA A RETIRAR LA CONFIANZA AL PRESIDENTE Y AL CONSEJO DE GOBIERNO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA, PRESENTADA POR LOS DIPUTADOS Y DIPUTADAS DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS SOCIALISTA Y CIUDADANOS-PARTIDO DE LA CIUDADANÍA (Nº REGISTRO 202100010436) es constitutiva de transfuguismo a la luz de los acuerdos alcanzados en el Pacto, así como determinar la posible existencia de beneficiarios que deban igualmente ser merecedores de esta misma calificación.

2.- CUESTIÓN PREVIA.

Recibidos en la Secretaría del Pacto el escrito de denuncia originario y el acuerdo de la Comisión de Seguimiento solicitando el pronunciamiento de esta Comisión, se procedió a realizar la designación del ponente conforme a las reglas de funcionamiento vigentes, designación que recayó en D. Rafael Ibañez Reche.

Por escrito de fecha 30 de marzo de 2021 dirigido a la Secretaría del Pacto por la estabilidad institucional el Partido Popular presentó alegaciones en las que señala que tras haber conocido la designación del ponente tiene dudas sobre su carácter imparcial e independiente. Solicita la suspensión de la actividad de la Comisión de expertos independientes hasta que no se

proceda a nombrar una nueva comisión de expertos que reúnan la condición de independencia, objetividad y neutralidad. Por un nuevo escrito de fecha 8 de abril de 2021 el Partido Popular solicita la recusación del ponente en aplicación de la Ley 39/2015, de procedimiento administrativo.

No habiéndose adoptado por la Comisión de Seguimiento ningún acuerdo de suspensión de las actividades de la Comisión de Expertos, procede señalar que no cabe a esta Comisión interrumpir su funcionamiento ni aceptar la recusación del ponente y miembro de esta Comisión por cuanto no se ha acreditado la existencia de ninguna circunstancia personal ni profesional que no concurriera ya en D. Rafael Ibañez Reche cuando la Comisión de seguimiento del Pacto del que forma parte el partido que le recusa acordó por unanimidad su nombramiento como experto independiente y no se ha alegado ninguna otra circunstancia que incida en este concreto asunto y que justifique su toma en consideración.

3. DOCUMENTACIÓN ANALIZADA

El ponente formuló requerimiento de antecedentes, información y consideraciones a los representantes en la Comisión de Seguimiento de los partidos cuyas candidaturas obtuvieron representación en la Asamblea Regional de Murcia (PSOE, PP, Ciudadanos y Podemos), al resto de partidos con representación en la Comisión de Seguimiento, se les recordó su derecho a tener conocimiento de este requerimiento y su facultad de aportar cualquier documentación que consideren oportuna para el mejor Dictamen sobre el referido asunto.

Como consecuencia de dicho requerimiento se remitió a esta Comisión, a través de la Secretaría del Pacto, antecedentes, información y consideraciones por parte de los partidos PSOE, Ciudadanos e Izquierda Unida, que han sido valoradas para la determinación de los hechos más relevantes.

Asimismo, se ha tenido conocimiento y valorado el escrito del Partido Popular dirigido a la Secretaría del Pacto en fecha 30 de marzo de 2021, así como un segundo escrito reiterando y ampliando el anterior, de fecha

8 de abril de 2021, dirigido al Ministro de Política Territorial y Función Pública.

4. NORMATIVA

Conforme establecen los pronunciamientos previos de la Comisión de Expertos *“esta Comisión no es una instancia judicial”* ni *“tampoco es una comisión disciplinaria o ética de los partidos políticos firmantes del Pacto Antitransfuguismo”* (dictamen 9/2008, dictamen 15/2010), tampoco es una instancia administrativa.

Para la realización de este informe se han tenido en cuenta

El Acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo de las Corporaciones Locales, suscrito el 7 de julio de 1998.

La Renovación del Acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo de las Corporaciones Locales, adoptado el 26 de septiembre de 2000 (Adenda I).

La segunda Adenda *“Un compromiso por el respeto a la voluntad de los ciudadanos y a la lealtad política de los gobiernos locales”* (Adenda II), acordada el 23 de mayo de 2006.

El Pacto por la Estabilidad Institucional-Acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo en las instituciones democráticas (Adenda III), consensuado políticamente el 21 de septiembre y aprobado en su redacción última el 11 de noviembre de 2020.

También se han tenido en cuenta los acuerdos adoptados en la Comisión de seguimiento del Pacto y los anteriores pronunciamientos de la Comisión de Expertos.

5.- ANTECEDENTES DE HECHO.

PRIMERO.- Las últimas elecciones autonómicas en la Región de Murcia, celebradas el 26 de mayo de 2019 arrojaron el siguiente resultado en escaños:

PSOE 17

PP 16

Cs 6

VOX 4

PODEMOS-EQUO 2

SEGUNDO.- Fruto de ese resultado en la Región de Murcia, PP y Ciudadanos alcanzaron un pacto de gobierno, conformando un gobierno de coalición presidido por D. Fernando López Miras y recayendo varias consejerías en personas afiliadas y/o propuestas por Ciudadanos.

TERCERO.- El 9 de marzo del 2021, en la sede de Ciudadanos se produce una reunión en la que participa Carlos Cuadrado Arroyo, Vicesecretario General de Ciudadanos y los 6 diputados y diputadas de Ciudadanos en la Asamblea Regional:

- D^a Ana Martínez Vidal (coordinadora regional de Ciudadanos, y consejera de Industria, Empresa y Portavocía del gobierno regional).
- D^a Isabel Franco (Vicepresidenta del gobierno y consejera de Mujer, Igualdad, LGTBI, Familias y Política Social).
- D. Juan José Molina (Portavoz del grupo parlamentario)
- D. Alberto Castillo (presidente de la Asamblea Regional)
- D. Francisco Álvarez (Diputado)
- D^a María del Valle Miguélez (Diputada).

CUARTO.- Todos los asistentes acordaron presentar junto con el PSOE una moción de censura para retirar la confianza de la cámara al Presidente regional Fernando López Miras proponiendo como Presidenta de la Comunidad Autónoma a la diputada de Ciudadanos D^a Ana Martínez Vidal.

QUINTO.- La moción es presentada y registrada en la mañana del día 10 de marzo de 2021, contando el documento de presentación con la firma de los tres diputados y las tres diputadas de Ciudadanos y los de los diecisiete diputados y diputadas del PSOE.

SEXTO.- Esa misma mañana, el Presidente de la comunidad cesa a la firmante de la moción, D^a Ana Martínez Vidal, como consejera de su gobierno, y también a D. José Gabriel Sánchez Torregrosa, consejero de Transparencia, Participación y Administración Pública afiliado de Ciudadanos.

Sin embargo, no cesa a la también firmante de la moción D^a Isabel Franco, consejera, vicepresidenta que, además, asumirá, las competencias del cesado Sr. Torregrosa.

Tampoco cesa a D. Miguel Motas, consejero de Empleo, Investigación y Universidad, independiente propuesto por Ciudadanos.

SÉPTIMO.- Durante el día siguiente a la presentación de la moción todas las declaraciones públicas de los distintos actores políticos dan por hecho que la moción de censura saldrá adelante. No obstante, se publican especulaciones sobre la posibilidad de que la firmante de la moción D^a Isabel Franco pudiera no apoyar la moción de censura, lo que explicaría que no solo no fuera cesada como Consejera sino que fuera reforzada con la atribución de las competencias Transparencia, Participación y Administración Pública.

OCTAVO.- Ese mismo jueves 11 de marzo, el Boletín Oficial de la Región de Murcia publica el cese de ocho altos cargos de la Administración regional pertenecientes o vinculados a Ciudadanos.

NOVENO.- El día siguiente, 12 de Marzo, aparentemente todo fluye con normalidad se da por hecho que la moción saldrá adelante.

Tanto es así, que a las 11 de la mañana, los principales responsables de PSOE y Cs convocaron una rueda de prensa en Lorca en la que hicieron una declaración institucional adelantado las que serían las propuestas principales del nuevo gobierno.

Poco antes de acabar la rueda de prensa salta la noticia de la desactivación de que el Consejo de Gobierno estaba reunido, procediendo a la aprobación de los decretos de nombramiento de:

- D. Francisco Álvarez, Diputado firmante de la moción, como consejero de Empleo, Investigación y Universidades.
- D^a María del Valle Miguélez, Diputada firmante de la moción, como consejera de Industria, Empresa y Portavocía.
- D. Antonio Sánchez Lorente como consejero de Transparencia, Participación y Administración Pública; con anterioridad ocupaba el cargo de Director General de la Consejería de Mujer, Igualdad, LGTBI, Familia y Política Social que dirige la también firmante de la moción D^a Isabel Franco, quien continuaría como consejera y vicepresidenta.

DÉCIMO.- Tras la celebración del Consejo de Gobierno se producía una comparecencia del Sr. López Miras acompañado de todo su nuevo gobierno, incluidos los tres indicados en el hecho anterior.

Según el Sr. López Miras, durante la tarde-noche del jueves se habría producido la negociación con los tres diputados de Ciudadanos, afirmando que “El contacto ha sido rápido. Cuando el interés general es lo importante, los acuerdos se alcanzan rápido”

El Diputado y Diputadas firmantes de la moción que han permanecido o se han integrado en el Gobierno Regional anuncian que van a votar en contra de la moción.

DÉCIMO PRIMERO.- Como se ha indicado en el hecho primero, el partido VOX obtuvo 4 escaños en la Asamblea. Desde mucho tiempo antes de los hechos señalados hasta ahora, el grupo parlamentario sufrió una ruptura, manteniéndose un diputado vinculado a VOX y los 3 restantes fueron expulsados.

Al parecer, dichas expulsiones han sido impugnadas judicialmente, sin que conste en toda la documentación aportada a esta Comisión de Expertos su exacta situación política y jurídica. Sí queda acreditado que en la ventana temporal de los hechos relativos a la moción de censura, los tres diputados actuaban conjuntamente, actuando como un actor político propio a la hora de hacer pronunciamientos públicos y realizar negociaciones políticas.

En el resto de este relato fáctico y el del Dictamen, nos referiremos a este grupo como “expulsado de VOX” a los efectos de su identificación y no de su exacta calificación jurídica, que desconocemos.

DÉCIMO SEGUNDO.- El 13 de marzo de 2021 el Comité Permanente de Ciudadanos expulsa del partido a D^a Isabel Franco, D. Francisco Álvarez, y a D^a María del Valle Miguélez.

DÉCIMO TERCERO.- En los días siguientes se producen negociaciones con los diputados expulsados de VOX para asegurar sus votos de rechazo a la moción de censura, se hace pública su posición de que van a exigir contrapartidas para determinar el sentido de su voto.

DÉCIMO CUARTO.- El día 15 de marzo, Alberto Castillo, presidente de la Asamblea Regional también firmante de la moción, anuncia que “está pensando en votar abstención”. Ciudadanos le incoa expediente disciplinario para su expulsión.

DÉCIMO QUINTO.- Durante los días 17 y 18 de marzo tiene lugar el debate de la moción de censura en el Pleno de la Asamblea Regional de Murcia, que fue finalmente rechazada en votación realizada el 18 de marzo, por 21 votos a favor, 23 votos en contra y 1 abstención.

El sentido del voto de los seis diputados del grupo parlamentario Ciudadanos, todos ellos firmantes de la moción de censura, fue el siguiente:

Francisco Álvarez García:	NO
Alberto Castillo Baños:	Abstención
María Isabel Franco Sánchez:	NO
Ana Martínez Vidal:	SÍ
M. ^a del Valle Miguélez Santiago:	NO
Juan José Molina Gallardo:	SÍ

Los tres diputados expulsados de VOX votan en contra de la moción.

DÉCIMO SEXTO.- El 3 de abril de 2021, el Boletín Oficial de la Región de Murcia publica el nombramiento de la Diputada expulsada de VOX D^a María Isabel Campuzano Martínez como Consejera de Educación y Cultura.

6.- FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA.

PRIMERO.- SOBRE LA CALIFICACIÓN DE LA CONDUCTA DE LOS DIPUTADOS EXPULSADOS POR LA FORMACIÓN POLÍTICA VOX.

VOX no es un partido firmante del Pacto. En los hechos relevantes ya se ha indicado que carecemos de certezas de la situación política y jurídica de los 3 diputados que hemos denominado a los meros efectos de identificación “expulsados de VOX”, de los cuales una de ellas ha sido nombrada Consejera de Educación y Cultura tras el rechazo a la moción de censura.

Salvo en las consideraciones realizadas por Izquierda Unida, ningún otro partido ha aportado información ni realizado comentario alguno al respecto.

En base a ello, esta Comisión no realiza expresamente valoración sobre la calificación de la conducta de estos diputados consideración de tráfugas de la actuación de estos diputados.

Abunda en lo anterior el hecho de que, como se fundamentará posteriormente, dicha valoración tampoco es necesaria para poder determinar si concurren situaciones de transfuguismo por ser beneficiario de conductas de otros tráfugas ya que las mismas pueden ser valoradas sin necesidad de valorar las conectadas con estos diputados.

SEGUNDO.- SOBRE LA CALIFICACIÓN DE LA CONDUCTA DE D. FRANCISCO ÁLVAREZ GARCÍA, D^a MARÍA ISABEL FRANCO SÁNCHEZ, D^a M.^a DEL VALLE MIGUÉLEZ SANTIAGO Y D. ALBERTO CASTILLO BAÑOS.

Resumiendo lo ya señalado en los antecedentes de hecho, los y las diputadas referidas firmaron la moción de censura presentada por la totalidad de su Grupo Parlamentario y el Grupo Parlamentario del PSOE.

D. Francisco Álvarez García, D^a María Isabel Franco Sánchez y D^a M.^a del Valle Miguélez Santiago terminaron, en contra del criterio de su formación parlamentaria, votando en contra de la moción que habían firmado.

Entre ambos hitos, el hecho relevante para ese cambio de posición política ha sido el mantenimiento como Consejera de D^a Isabel Franco, y el nombramiento como Consejeros de D. Francisco Álvarez y D^a M^o del Valle Miguélez, mientras que el resto de compañeros y compañeras de Ciudadanos que ostentaban Consejerías u otras altas responsabilidades en el Gobierno de la Región eran cesados, y como reconoció el Presidente de la Comunidad fue fruto de una negociación rápida.

En el caso de D. Alberto Castillo Baños, este como diputado firmó la moción de censura como el resto de su Grupo Parlamentario y contradiciendo sus propios actos, el criterio de sus compañeros y de los órganos de su formación política, terminó no votando a favor de la misma sino absteniéndose.

Estas conductas encajan en las definiciones de transfuguismo establecidas por el Pacto Antitransfuguismo en su II y III adendas.

En el acuerdo primero de la II Adenda se dispone lo siguiente:

«Se entiende por tráfugas a los representantes locales que, traicionando a sus compañeros de lista y/o de grupo —manteniendo estos últimos su lealtad con la formación política que los presentó en las correspondientes elecciones locales—, o apartándose individualmente o en grupo del criterio fijado por los órganos competentes de las formaciones políticas que los han presentado, o habiendo sido expulsados de éstas, pactan con otras fuerzas para cambiar o mantener la mayoría gobernante en una entidad local, o bien dificultan o hacen imposible a dicha mayoría el gobierno de la entidad.»

Respecto a esta definición, debe aclararse en primer lugar que, aunque en la misma se habla del ámbito local, el acuerdo octavo de esa II Adenda declara su voluntad de extender los principios y contenidos del presente pacto a las Comunidades Autónomas, lo que se vuelve a reiterar en la III Adenda en su acuerdo quinto de forma más explícita aún:

“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.”

En el presente caso, se da en la conducta de estos diputados y diputadas las notas de la conducta que el Pacto considera transfuga, a saber:

1. Hubo traición a sus compañeros de grupo parlamentario, ya que después de haber firmado la moción de censura se apartaron sorpresivamente, anunciando su voto en contra, una vez que los tres primeros habían recibido la “contraprestación” de mantenimiento o acceso al Gobierno Regional, e impidiendo así que su compañera de grupo y partido, D^a Ana Martínez Vidal, se convirtiera en Presidenta de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
2. Los compañeros traicionados (D^a Ana Martínez Vidal y D. Juan José Molina Gallardo) mantuvieron su lealtad con Ciudadanos, formación política que los presentó a las elecciones.
3. Los y las diputadas se apartaron del criterio fijado por los órganos competentes de Ciudadanos.

La moción de censura contaba con el visto bueno de las direcciones regional y nacional de Ciudadanos. Ese visto bueno pudo no ser explícito para la opinión pública en el momento de la presentación de la moción (a primera hora de la mañana del 10 de marzo), pero sí lo era claramente en el momento que los tres diputados anunciaron su voto en contra y su incorporación al Gobierno regional (12 de marzo) y en el momento de la votación de la moción (18 de marzo).

4. Tal como ya se ha referido en la relación de hechos, D. Francisco Álvarez García, D^a María Isabel Franco Sánchez y D^a M.^a del Valle Miguélez Santiago han sido expulsados de Ciudadanos y el cuarto tiene incoado expediente de expulsión.

5. Los tres diputados pactaron con otra fuerza, el Partido Popular, de forma personal y a espaldas de su formación para “mantener la mayoría gobernante”.

En la III Adenda del Pacto Antitransfuguismo se amplía la definición de tráfuga, que en su acuerdo primero queda establecida en los siguientes términos:

«A los efectos del presente Acuerdo, se entiende por tráfugas 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.»

Si ya resultaba clara la condición de tráfugas de acuerdo a la definición prevista en la II Adenda, en la definición de la III se da igualmente todas y cada una de las notas de la misma (que recordemos, no deben ser acumulativas, sino que basta con que concurra una para que nos encontremos ante una situación tráfuga).

Agrava aún más la situación el hecho de que participaron en una operación política y tres de los tráfugas aceptaron un cargo en el Gobierno regional a cambio de su voto en contra.

TERCERO.- SOBRE LAS ALEGACIONES EFECTUADAS POR EL PARTIDO POPULAR.

Como se ha indicado previamente, el Partido Popular presentó un escrito a la Secretaría del Pacto en fecha 30 de marzo de 2021 reiterado y ampliado con otro de fecha 8 de abril de 2021. De ellos cabe deducir dos argumentos a los que a continuación haremos referencia.

a) **Sobre los cambios en el Grupo Parlamentario Ciudadanos en la Asamblea de Murcia y su afectación a la condición de transfuga.**

Dice el Partido Popular en su escrito de 8 de abril:

“debemos poner en conocimiento de la Comisión de Seguimiento, que el día 7 de marzo, reunido el Grupo Parlamentario de Ciudadanos en la Asamblea de Murcia, por mayoría de sus miembros, se ha procedido a un cambio en la dirección de dicho grupo, asumiendo la Portavocía del mismo, uno de los Diputados que han mantenido la estabilidad parlamentaria en dicha Región, cumpliendo de esta forma con los compromisos de Gobierno que suscribieron en el año 2019, y habiendo sido relegados en sus funciones parlamentarias, reiteramos, por la mayoría de los diputados del Grupo Parlamentario Ciudadanos, aquellos Diputados que pretendieron incumplir los pactos suscritos y por ello la estabilidad de esa Comunidad Autónoma.

Es decir, por la mayoría de los Diputados electos de Ciudadanos en la Asamblea de Murcia, que se han mantenido firmes en los compromisos de Gobierno suscritos en el año 2019, y que siguen perteneciendo a ese Grupo Parlamentario, se han adoptado una serie de resoluciones de carácter interno, que implican un cambio en la dirección de dicho grupo, con el fin de que la misma refleje la realidad de este.

Por ello, si lo que el Pacto defiende es la “Estabilidad Institucional”, no puede hablarse de transfuguismo o de prácticas antidemocráticas, por aquellos que son la mayoría de un Grupo Parlamentario que se mantienen fieles a sus principios y los compromisos adquiridos, en concreto el pacto de gobierno suscrito en el año 2019.

Por el contrario, si se podría hablar de corrupción política en aquellos Diputados, que en este caso resultan una minoría dentro de su Grupo Parlamentario, dos de seis, que han pretendido vulnerar los pactos de gobierno y de estabilidad institucional en la Región de Murcia.”

Estos hechos que detalla el Partido Popular no se han incorporado al relato de hechos ya que el resto de fuerzas políticas que han aportado información y consideraciones no habían hecho mención, salvo en el caso de Ciudadanos que si mencionaba que se había producido una “usurpación del Grupo Parlamentario” pero indicaba que iba a formular sobre esta cuestión una denuncia específica y diferenciada a la Comisión de Seguimiento.

Por ello, entendemos que era más comprensible la transcripción de los hechos junto a las consideraciones que sobre los mismos se hacen, y sobre los que nos vamos a pronunciar, a pesar de que Ciudadanos haya

planteado formular denuncia diferenciada y respetando que lo haga en el supuesto de que quiera hacer otras consideraciones, ya que el Partido Popular conecta esos hechos con el argumento de que lo acaecido en el Grupo Parlamentario enerva la existencia de transfuguismo.

Por lo que relata el Partido Popular, y de alguna forma dice Ciudadanos cuando habla que su Grupo Parlamentario ha sido usurpado, el 7 de abril, los cuatro tránsfugas expulsados de Ciudadanos han tomado el control del Grupo Parlamentario de Ciudadanos, se han irrogado la Portavocía del mismo y han “relegado en sus funciones parlamentarias” a los dos diputados de Ciudadanos que mantienen el vínculo afiliativo con Ciudadanos.

Se trata de un supuesto expresamente contemplado en el Pacto en cuya ejecución fue modificada en 2003, la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL)

En dicho artículo se regula directamente este supuesto, el de dirimir quien ostenta la legitimidad del grupo institucional, si la mayoría de sus componentes, aunque sean tránsfugas, o si quien mantiene el vínculo afiliativo con la formación política de la que el grupo trae causa. Y las Cortes Generales fueron concluyentes para el ámbito local, que es sobre el que puede directamente legislar, no sobre las Asambleas Autonómicas que tienen su propia facultad autonormativa.

Dice el art. 73.3. de la LBRL:

Cuando la mayoría de los concejales de un grupo político municipal abandonen la formación política que presentó la candidatura por la que concurrieron a las elecciones o sean expulsados de la misma, serán los concejales que permanezcan en la citada formación política los legítimos integrantes de dicho grupo político a todos los efectos. En cualquier caso, el secretario de la corporación podrá dirigirse al representante legal de la formación política que presentó la correspondiente candidatura a efectos de que notifique la acreditación de las circunstancias señaladas.

La primera parte del artículo es tan contundente que no requiere de un esfuerzo interpretativo, y la segunda viene a reforzarla aún más al decir que, en caso de dudas, el representante legal de la formación política será quien acredite las circunstancias.

Esta última previsión concuerda con el segundo párrafo del acuerdo primero de la II-Adenda que establece:

“Cuando surgiesen dudas sobre qué miembros de una lista y/o grupo político han incurrido en transfuguismo, será la formación política que los ha presentado la que deberá aclarar por escrito cuáles de ellos se han apartado de la disciplina de partido, a efectos de su calificación como tráfugas.”

Pero si quedase alguna duda, la III Adenda del Pacto ha abordado expresa y detalladamente este supuesto en su acuerdo Quinto:

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 tráfuga 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 sí resultaba paradójico teniendo presente que la figura de los no adscritos se estableció para los tráfugas, no para que tráfugas 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 sus 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 tráfugas adquieran la condición de no adscritas aun siendo mayoría en el grupo institucional.

El Pacto ha tenido la previsión de adelantarse a esta situación y reforzar la respuesta con una claridad meridiana: quien no está ya en la formación política no puede ser el legítimo titular del grupo del que trae causa de la formación.

Por tanto, el que los tránsfugas ya expulsados de Ciudadanos se hagan con el control del Grupo Parlamentario Ciudadanos y releguen a quienes sí pertenecen a Ciudadanos no conlleva que los tránsfugas dejen de serlo.

En los párrafos del escrito del Partido Popular transcritos se contienen otros argumentos que trataremos en el siguiente apartado.

b). Sobre la inexistencia de transfuguismo si los cargos públicos se mantienen fieles a los acuerdos de gobierno suscritos y de transfuguismo si se rompen.

Transcribimos en su integridad la parte argumentativa del escrito del Partido Popular de 8 de abril en la que se van cruzando propuestas para modificar la III Adenda con consideraciones sobre la inexistencia de transfuguismo si los cargos públicos se mantienen fieles a los acuerdos de gobierno suscritos y de transfuguismo si se rompen. Aunque nuestro cometido es pronunciarnos sobre los argumentos que están conexos con el asunto de Murcia y no sobre propuestas de modificación de la III Adenda, para su mejor comprensión se transpone en toda su literalidad:

“III) Se formule una nueva redacción de la III Adenda, por cuanto consideramos que el Pacto adolece de una adecuada redacción en el caso de los supuestos en los que un partido político traiciona los pactos de gobierno firmados, ya que no se puede considerar, como contrario a lo dispuesto en el “Pacto por la Estabilidad Institucional”, aquellas actuaciones en las que el partido político que suscribió un acuerdo de gobierno exige a sus representantes que rompan la estabilidad y traicionen el acuerdo de gobierno inicialmente suscrito, ya que tal circunstancia supondría vaciar de contenido la función representativa, lo que implicaría convertir a los representantes electos en meros comisarios políticos de los partidos a los que pertenecen.

Al amparo de los principios democráticos que rigen nuestro sistema constitucional, no puede considerarse transfuguismo político el supuesto en el que, frente a cambios de estrategia y vulneración de acuerdos firmados, por una formación política, mayoritariamente los representantes electos de dicha formación política, se mantiene firmes a sus acuerdos y compromisos suscritos, ya que claramente desde una

perspectiva política y ética, estos últimos manifiestan su lealtad respecto a sus electores y los compromisos que con ellos adquirieron, los cuales en su día emitieron su voto desde la constatación evidente de unos principios y fundamentos.

Debemos recordar que la primera regla del “Acuerdo sobre el Transfuguismo” suscrito el 7 de julio de 1998, y del que deviene el vigente “Pacto por la Estabilidad Institucional”, establecía: “La aplicación de este Código y el desarrollo de las pautas que lo integran deben abordarse mediante la adopción de un comportamiento político coherente con los principios políticos que sustentan el régimen democrático.”

Por ello, reiteramos, no puede en modo alguno considerarse transfuguismo, cuando la mayoría de los representantes electos de una Formación política se mantiene firmes y leales a los compromisos que en su día firmaron y suscribieron.”

Si, por el contrario, se podría considerar totalmente contrarios a los principios que inspiran el “Pacto por la Estabilidad Institucional”, que, por una formación política, unilateralmente, y sin tener en cuenta a sus representantes electos en una Institución, la misma cambie de criterio, vulnerando acuerdos suscritos, deteriorando de esta forma los fundamentos de nuestro sistema político.

No es competencia de esta Comisión realizar valoraciones sobre las carencias del Pacto por la Estabilidad sino partir de su redacción vigente. En ella la conducta calificada como transfuguismo es de deslealtad con la formación política que les ha presentado, bien porque concurre una traición a los compañeros de lista que siguen permaneciendo leales, bien porque se desvían de lo ordenado por su formación, bien porque son expulsados. Y cuando esta conducta concurre con el segundo de los requisitos que es el pactar con otras fuerzas políticas para mantener o cambiar el gobierno, se produce una conducta merecedora de este reproche, siendo indiferente porque el Pacto no lo contempla si la formación política a la que pertenecen ha firmado o no previamente un pacto de Gobierno. Por este motivo esta alegación no debe ser atendida.

CUARTO. SOBRE LA CONDICIÓN DE BENEFICIARIOS DE LA CONDUCTA TRÁNSFUGA.

El Pacto establece que sus medidas con respecto a los tránsfugas serán igualmente de aplicación a aquellos miembros institucionales que se beneficien de su conducta. (Acuerdo Primero- Adenda II)

El Acuerdo Segundo-Adenda II establece igualmente una cláusula impeditiva del beneficio afirmando que los partidos se comprometen a impedir la utilización de tráfugas para construir o mantener mayorías de gobierno de las instituciones.

Igualmente se comprometen a no aceptar en sus equipos de gobierno a miembros de la institución que se hayan convertido en tráfugas y rechazan la posibilidad de que se efectúe cualquier nombramiento que implique atribuciones de gobierno.

Otra cláusula preventiva del beneficio se contiene en el Acuerdo Cuarto-Adenda II, disponiendo la obligación de incoar expedientes disciplinarios a aquellos responsables que se apoyen o instrumentalicen a representantes tráfugas.

Las normas anteriores están dirigidas a que representantes terceros no se beneficien de la conducta de tráfugas.

El marco regulatorio del Pacto se cierra con otras medidas dirigidas a evitar el beneficio del tráfuga por su conducta y por ello se dispone en el acuerdo tercero que los derechos económicos y políticos del tráfuga no podrán ser superiores a los que les hubiesen correspondido de permanecer en el grupo de procedencia, comprometiéndose igualmente a evitar las llamadas “plusvalías del disidente”.

Desde la creación de la Comisión de Expertos, los dictámenes emitidos en cumplimiento de estas previsiones del Pacto han ido determinando la concurrencia o no, tanto de conductas tráfugas directas, como las indirectas, correspondientes a las personas beneficiarias.

Por sintetizar los criterios al respecto y siguiendo la división establecida en la cláusula primera, debe diferenciarse la construcción de mayorías de las de mantenimiento de estas, es decir, se diferencia la promoción de mociones de su oposición. En ambos supuestos ha de valorarse asimismo si se ha producido beneficios adicionales a la alteración de las mayorías.

En el caso de alterar el juego de mayorías perfeccionando el cambio a través de una moción de censura, serán incumplidores del pacto, junto a los tráfugas que han abandonado, se han separado del criterio político,

o expulsado de su formación, aquellos que suscriban la moción con tráfugas y la votan favorablemente.

Presentar una moción de censura conlleva un concierto previo del conjunto de representantes que la firman. Esa firma es una acción individual esencial ya que es un requisito alcanzar el listón numérico que establece la LOREG para Corporaciones locales o el Reglamento para las cámaras legislativas y el voto es otra acción individual imprescindible para la moción. Realizar estas acciones con tráfugas conlleva por sí, conforme el Pacto, la declaración de tráfuga.

Distinto es el caso de mantener activamente el gobierno por oposición a la moción de la moción presentada. En este caso, son terceros quienes han concertado la moción y los representantes de una determinada formación pueden oponerse a ella legítimamente porque así lo ha decidido su Grupo institucional o su formación política, coincidir en el sentido del voto con tráfugas de por sí, no comportará la declaración de tráfuga. Deben concurrir causas colaterales como la inducción o la facilitación del transfuguismo para que pudiera considerarse la conducta tráfuga, y serían estos actos y no la votación en sí lo que constituiría una conducta tráfuga.

Como se ha indicado, el Pacto no solo regula los actos específicos de mantener o cambiar las mayorías gobernantes, sino que señala otras conductas tráfugas que pueden concurrir también de forma colateral o posterior a las mociones de censura como puede ser apoyarse o instrumentalizar a representantes tráfugas, aceptar en sus equipos de gobierno a tráfugas o mejorar sus derechos políticos y/o económicos, por ejemplo.

Todas esas acciones, también, deben conllevar la declaración de tráfuga, en el buen sentido de que no deben ser acumulativas, para la consideración de tráfugas, con las de alteración de mayorías. Pueden darse unas y no otras y viceversa y en todos esos casos estaríamos ante situaciones tráfugas, y de concurrir ambas, estaríamos ante un caso agravado de transfuguismo.

Por último, queda por determinar que para estos supuestos posteriores (en algunos casos colaterales) a las mociones de censura como puede ser apoyarse o instrumentalizar a representantes tráfugas, aceptar en sus equipos de gobierno a tráfugas o mejorar sus derechos políticos y/o económicos, qué representantes deben ser considerados tráfugas.

Es evidente que si un equipo de gobierno se mantiene o se constituye por la intervención decisiva de tráfugas se produce un beneficio para todas las personas de ese equipo de gobierno que han accedido o se han mantenido en el mismo. Pero, como criterio general, las Comisiones de Expertos precedentes ya sentaron que aunque ese beneficio pudiera ser objeto de reproche, no debe conllevar la declaración de transfuguismo, sino que debe circunscribirse al representante que tiene la potestad legal de nombrar o remover los nombramientos: la persona que ostenta la alcaldía o la presidencia de diputación o comunidad autónoma.

En este sentido, dice el Dictamen 10/2010:

“Debemos abordar un supuesto en el que ha de delimitarse la condición de posible beneficiario cuando el concurso de la conducta tráfuga sirve, no para cambiar el gobierno municipal a través de una moción de censura, sino para apuntalar al ya existente. Pues bien, el criterio que ha seguido invariablemente esta Comisión en casos semejantes al presente es que la condición de beneficiario debe condensarse sustancialmente en la figura del Alcalde (3/2008, 5/2008, 15/2009). Y es que, aun cuando debe convenirse en que el beneficio de la estabilidad gubernamental se proyecta al conjunto de los concejales, hemos llegado a la convicción de que “las consecuencias que el Pacto contra el Transfuguismo prevé en este sentido deben extenderse únicamente a quien tiene prerrogativas tangibles de poner fin a la situación, es decir, al Alcalde-Presidente” (Dictamen 7/2009). En efecto, los restantes concejales del grupo popular, además de carecer de atribuciones para excluir al tráfuga, tampoco estaban legitimados para censurar a su Alcalde, puesto que no tenían instrucciones al respecto de su formación política. Se habían limitado, por tanto, a votar a su cabeza de lista en la sesión constitutiva de la Corporación, y siguieron en el gobierno municipal con el refuerzo procurado por su Alcalde sin que adoptaran ninguna decisión al respecto ni experimentaran cambios apreciables en sus responsabilidades gubernamentales. En definitiva, el resto de concejales del grupo popular se ciñó a apoyar la opción propia de su formación política de procedencia; actuación que no puede merecer ningún reproche a la luz del Pacto contra el Transfuguismo. Por consiguiente, hemos de llegar a la misma conclusión a la que llegamos en otros supuestos similares al presente y exonerar, por tanto, de la

declaración de beneficiarios del transfuguismo a los concejales del grupo municipal popular, con la sola excepción de su Alcalde (señaladamente los Dictámenes 3/2009 y 7/2009).”

Señalada la interpretación que ha de realizarse del Pacto, procede aplicarla a este caso. Cuatro diputados y diputadas firman una legítima moción de censura, y tras ello, se separan de sus propios actos y del criterio político de su formación política (primera causa de transfuguismo) y lo hacen porque han negociado con el Presidente del Gobierno Regional acceder o mantenerse en cargos de gobierno (segunda causa) y posteriormente, se hacen con el control del Grupo Parlamentario de la formación Ciudadanos, de la que han sido expulsados o expedientados, apareciendo como legítimos titulares y desposeyendo de atribuciones a los diputados que mantienen el vínculo afiliativo.

Estas prácticas han necesitado el concurso y participación activa del Presidente de la Región de Murcia, D. Fernando Pérez Miras, que facilitó e indujo la alteración de las mayorías políticas resultantes de las elecciones para evitar la moción de censura (primera causa de transfuguismo) y lo hizo mediante la recompensa a los tránsfugas con cargos en el Gobierno Regional (segunda causa) y todo ello con ostentación de la situación tránsfuga.

En consecuencia, consideramos que la conducta calificada como transfuguismo es también predicable de la actuación de D. Fernando Pérez Miras sin que esta conclusión deba alcanzar al resto de los miembros del Consejo de Gobierno, salvo los ya calificados como tránsfugas, por las razones expuestas.

QUINTO. CONCLUSIONES

Por los argumentos expuestos en los anteriores Fundamentos, cabe concluir que:

1º La conducta de los y las diputadas electas por la formación política Ciudadanos D. Francisco Álvarez García, Dª María Isabel Franco Sánchez,

D^a M.^a del Valle Miguélez Santiago y D. Alberto Castillo Baños, es constitutiva de transfuguismo.

2º Idéntica calificación merece la conducta del Sr. Presidente de la Región de Murcia, D. Fernando Pérez Miras, por ser inductor y beneficiario de la conducta tráfuga de los y las diputadas precitadas.

Este es nuestro dictamen que emitimos en fecha 27 de mayo de 2021.