

# Voto parlamentario no presencial y sustitución temporal de los parlamentarios

**PIEDAD GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ**

Letrada de las Cortes Generales

Catedrática de Derecho Constitucional, Universidad Complutense de Madrid

## Resumen

Entre las posibles reformas de la Ley electoral se encuentra la pretensión de dar solución a las imposibilidades que acaezcan a los parlamentarios a lo largo de su mandato y les impidan el ejercicio de las funciones parlamentarias, en particular el derecho al voto, así como a la conciliación con la vida familiar, especialmente en los casos de embarazo o parto. Este trabajo estudia el derecho comparado e histórico en materia de voto no presencial y de sustitución temporal de los parlamentarios, opciones que, junto con la delegación de voto –prohibida por la Constitución para diputados y senadores– son las que se barajan a la hora de abordar una posible reforma, y examina distintas cuestiones que plantearía su aplicación en las Cortes Generales.

## Resum

Entre les possibles reformes de la Llei electoral es troba la pretensió de donar solució a les impossibilitats que patescen els parlamentaris al llarg del seu mandat i els impedesquen l'exercici de les funcions parlamentàries, en particular el dret al vot, com també a la conciliació amb la vida familiar, especialment en els casos d'embaràs o part. Aquest treball estudia el dret comparat i històric en matèria de vot no presencial i de substitució temporal dels parlamentaris, opcions que, juntament amb la delegació de vot –prohibida per la Constitució per a diputats i senadors– són les que es consideren a l'hora d'abordar una possible reforma, i examina distintes qüestions que en plantejaria l'aplicació en les Corts Generals.

## Abstract

Amongst the possible reforms of electoral law is the attempt to resolve the problems that befall members of parliament during their mandate and make it impossible for them to fulfil their parliamentary duties, in particular voting, as well as maintain a balanced family life, especially in cases of pregnancy and giving birth. This piece analyses the comparative and historical law of voting in absentia and temporary replacement of members, options which, together with a proxy vote (banned for members and senators under the Constitution) are at the forefront when it comes to a possible reform. The piece then examines the consequences that their usage would have for the Spanish Parliament.

## Sumario

- I. Introducción
- II. Derecho comparado
  1. El voto personal como principio en el derecho comparado
  2. El sistema francés de voto por delegación como excepción al voto personal
  3. Supuestos de sustitución temporal de parlamentarios
- III. Supuestos de voto no personal en los Reglamentos de los Parlamentos autonómicos
  1. Delegación de voto
  2. Voto no presencial
- IV. Derecho español histórico
  1. Textos constitucionales
  2. Reglamentos de las Cortes, del Congreso de los Diputados y del Senado
- V. Normativa vigente
  1. Regulación constitucional: la indelegabilidad del voto
  2. Regulación reglamentaria
  3. La regulación de los suplentes en la Ley electoral
- VI. Reformas posibles
  1. Exclusión del voto por delegación
  2. Emisión no presencial del voto personal
  3. Sustitución temporal de los parlamentarios
- VII. A modo de conclusión

## I. Introducción

Entre las cuestiones que se plantean a la hora de abordar una eventual reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General se encuentra la pretensión de dar solución a las imposibilidades que acaezcan a los parlamentarios durante su mandato y que les impidan el ejercicio de sus funciones, o más específicamente el ejercicio del derecho de voto en los órganos de la Cámara. Esto se ha suscitado en particular en el marco de la igualdad entre los parlamentarios, en concreto referida al permiso de maternidad (y paternidad). En este sentido, la disposición final séptima de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres establece que, a partir de la entrada en vigor de esta Ley, el Gobierno ha de promover el acuerdo necesario para iniciar un proceso de modificación de la legislación vigente con el fin de posibilitar los permisos de maternidad y paternidad de las personas que ostenten un cargo electo.<sup>1</sup>

El Derecho histórico, comparado y vigente en materia de emisión no presencial del voto parlamentario y posibilidad de sustitución temporal de parlamentarios muestra que se trata de dos cuestiones que guardan relación entre sí, en la medida en que ambas hacen referencia al ejercicio no personal por parte del diputado, en alguna ocasión o temporalmente, de la manifestación más relevante de su función de parlamentario. De hecho, las opciones que se barajan para introducir en nuestro ordenamiento la posibilidad de conciliación de la vida personal y familiar con el mandato parlamentario gira en torno a tres mecanismos posibles: sustitución temporal del cargo electo, delegación de voto o utilización de medios electrónicos para emitir un voto no presencial.<sup>2</sup>

El informe emitido por la Subcomisión creada en el seno de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados –aprobado por la Comisión el 30 de junio de 2010 (BOCG serie D, núm. 438, de 4 de agosto de 2010)– sobre las posibles modificaciones del régimen electoral general, incluye entre sus recomendaciones el voto por medios telemáticos, descartando la fórmula de la sustitución. No obstante, el debate

1 En I. Delgado y M. Jerez, «Mujer y política en España: un análisis comparado de la presencia femenina en las asambleas legislativas (1977-2008)», *Revista española de Ciencia política*, 2008, pp. 44 y ss., se recoge la evolución que ha experimentado el número de diputadas y senadoras hasta el momento actual.

2 Así lo manifestó la Secretaria General de Políticas de Igualdad en su comparecencia ante la Comisión de Igualdad del Congreso de los Diputados para presentar el informe encargado por el Gobierno sobre permisos de maternidad y paternidad de personas que ostentan un cargo electo (Diario de Sesiones núm. 316, de 18 de junio de 2009). Se trataba del Dictamen emitido el 15 de noviembre de 2008 por el Observatorio de Derecho Europeo, Autonómico y Local de la Universidad de Granada, dirigido por F. Bala-

guer Callejón, en relación con «Las reformas necesarias para posibilitar los permisos de maternidad y paternidad de las personas que ostentan un cargo electo», remitido por el Gobierno a la Comisión de Igualdad del Congreso de los Diputados el 16 de junio de 2009. Este envío tiene su origen en la proposición no de ley aprobada por esta Comisión el 15 de octubre de 2009, que instaba al Gobierno, en cumplimiento de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (cuya disposición final séptima se reproduce en el texto) y reiterando el mandato del Congreso de 14 de diciembre de 2004, a remitir al Parlamento antes de que finalizara el periodo de sesiones un informe sobre las posibles reformas en la normativa vigente en orden a posibilitar el disfrute de los permisos de maternidad y paternidad a las personas que ostentan un cargo electo.

continúa abierto en distintos ámbitos, lo que justifica que continuemos profundizando en las posibilidades que se ofrecen.<sup>3</sup>

## II. Derecho comparado

### 1. El voto personal como principio en el derecho comparado

En la clásica obra *Les Parlements dans le monde*, publicada originariamente por M. Ameller bajo los auspicios de la Unión Interparlamentaria,<sup>4</sup> se señala cómo la mayor parte de las formas de votación utilizadas por los parlamentos imponen la presencia de los parlamentarios y prohíben, en consecuencia, el voto por delegación, recogiendo no obstante una excepción y una matización a este principio general.

La excepción la constituye el modelo francés de voto por delegación o *procuration*, seguido por Camerún, Costa de Marfil y Senegal. Se indican como críticas a este sistema el absentismo que puede provocar y su ignorancia de los problemas que puede conllevar, mientras que presentaría como ventajas el que permite evitar las votaciones por sorpresa, en particular cuando la mayoría es ajustada.

La matización recogida en este punto por cuanto afecta al voto personal es el sistema de *pairing*, basado en la cortesía parlamentaria, practicado tradicionalmente en el Reino Unido, Estados Unidos y Canadá, y también en otros países, como Suecia o Bélgica. Esta práctica consiste en emparejar a los ausentes de distintas formaciones políticas (es propia, por tanto, de sistemas bipartidistas), para paliar la rigidez del sistema de voto personal: un parlamentario que no estará presente en una votación solicita de uno de opinión contraria que no participe en las votaciones que tengan lugar durante su ausencia para mantener el equilibrio entre mayoría y minoría.

En el Reino Unido el *pairing* es una práctica en uso durante mucho tiempo en ambas Cámaras. May afirma que no cabe el reconocimiento parlamentario de este uso, aunque nunca ha sido expresamente condenado, rechazándose una moción en este sentido en 1743.<sup>5</sup> Se desarrolla, por tanto, de forma particular entre parlamentarios individuales, o concertado por los *whips* de los partidos.<sup>6</sup> El *pairing*, no obstante, no resuelve los problemas que plantea la maternidad o las ausencias por enfermedad en el Parlamento británico. Así lo reconoce un informe oficial, que concluye en que hasta

3 «La Subcomisión valora positivamente la necesidad de adoptar medios para facilitar el voto en los casos de maternidad o de enfermedad grave que impida el desempeño de la función parlamentaria; entiende que razones constitucionales desaconsejan la fórmula de la sustitución y considera que deben ser los reglamentos de las cámaras los que regulen la posibilidad de facilitar el voto por medios telemáticos en tales supuestos.» (II. Conclusiones, parte primera 2: Recomendaciones que hace la Subcomisión).

4 La obra original *Parlements* editada por la Unión interparlamentaria es de 1966. Se cita por su reedición *Les Parlements dans le monde. Recueil de données comparatives*, preparada por V. Herman y F. Mendel, Presses Universitaires de France, Vendôme, 1977, pp. 370 y ss.

5 E. May, *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 19 ed., Butterworths, Londres, 1976, p. 402.

6 E. May cita estos arreglos entre las funciones de los *whips*, *op. cit.*, p. 245.

ahora los tres principales partidos parlamentarios no se han preocupado seriamente por la paternidad, la maternidad ni el permiso para el cuidado de hijos.<sup>7</sup> La recomendación con respecto al *pairing* es que debería existir una mayor transparencia en su organización, que contribuiría a que las solicitudes de licencia por enfermedad o cuidado de personas dependieran en menor medida del estado de las relaciones entre los partidos y las circunstancias del momento.

En cuanto al caso de Bélgica, presenta interés por cuanto el *pairage* encuentra reflejo en los textos reglamentarios: el artículo 57 del Reglamento de la Cámara de Representantes, bajo la rúbrica «De las explicaciones de voto y los motivos de abstención», establece que antes de proceder a la votación nominativa aislada o agrupada, el presidente solicita que se anuncien los motivos por los cuales un miembro se pone de acuerdo con un miembro ausente para abstenerse en la votación, motivos que no dan lugar a debate.

De una visión general actualizada de los Parlamentos europeos, sobre la posibilidad de delegación de voto y sus requisitos, la admisión de alguna otra forma de voto no personal, incluido el electrónico y la posibilidad de sustitución temporal de miembros de la Cámara, el panorama puede resumirse como sigue:

***El carácter personal del voto es proclamado en la mayor parte de los reglamentos parlamentarios de los países de nuestro entorno.***

El Reglamento de la Asamblea de Portugal (art. 93) declara expresamente que no se admite el voto por delegación o por correspondencia. También el Reglamento de la Asamblea de Albania (art. 57) declara que no cabe delegar el derecho de voto

El Reglamento de la Cámara de Diputados de Rumanía (art. 127.2) proclama asimismo el carácter personal del dispositivo que permite a los diputados el acceso a la votación electrónica y la consiguiente prohibición de su uso por otro diputado. La infracción de esta prohibición lleva aparejada la sanción de prohibición de asistencia a las sesiones de la Cámara por un máximo de 15 días. En el Parlamento de Bulgaria, la prohibición de transferencia de la tarjeta de votación se completa con la sanción de suspensión de hasta tres sesiones de duración para el parlamentario que vote reiteradamente con la tarjeta de otro. En el Reglamento del Consejo Nacional de la República Eslovaca (art. 39), la sanción por votar por otra persona es de amonestación y multa. En Serbia y Georgia se prevé la repetición de las votaciones emitidas con mal uso del sistema electrónico de votación.

En la Gran Asamblea Nacional de Turquía, la confirmación de la presencia de los parlamentarios para el voto electrónico se realiza antes de cada votación mediante identificación de las huellas dactilares.

Una mención especial merece el caso de Italia. Ni la Constitución italiana ni los Reglamentos de la Cámara de Diputados y el Senado recogen el principio del voto perso-

<sup>7</sup> *Speakers's Conference on Parliamentary Representation Final Report*, publicación ordenada por la Cámara de los Comunes el 6 de enero de 2010. Resulta de interés el análisis contenido en su apartado 7, titulado *Parliament: changing the culture of an institution*, entre cuyos epígrafes se encuentran *Support for families, Maternity leave, Statutory maternity cover and MPs, Childcare, Pairing, Sitting hours, Civil Partnerships...* El informe reconoce que las mujeres, especialmente en edad de procrear, han estado ausentes de la Cámara hasta hace poco tiempo; hasta ahora se han adoptado ajustes informales y flexibles, pero los cambios en el perfil de edad y sexo de los parlamentarios probablemente incrementarán la presión hacia la adopción de medidas formales, que a su vez pueden fomentar la presencia futura en el Parlamento de una gama más amplia de individuos con responsabilidades a su cargo. En este apartado, la recomendación final es que los grupos parlamentarios elaboren y publiquen antes del fin de 2010 una declaración formal sobre su política de apoyo a la maternidad, paternidad y permiso para el cuidado de personas.

nal. La práctica muestra supuestos de voto ejercido por el grupo parlamentario en nombre de sus miembros ausentes, pero los reglamentos no autorizan la delegación de voto. La Corte Costituzionale, en la sentencia 379/1996, se refiere a un supuesto en que en una sesión varios diputados votaron dos veces ocupando la identidad de diputados ausentes. La Corte proclamó el principio de autonomía parlamentaria, que sustrae al derecho común lo relativo a los comportamientos de los miembros de la Cámara, de forma que la garantía de que el voto sea ejercitado personalmente debe ser prestada por los Reglamentos parlamentarios.

*Con la excepción de Francia y Luxemburgo, que se examinan más adelante, no se admite el voto por delegación.*

Una delegación limitada a los miembros del Consejo de Ministros permite el artículo 96 de la Constitución de Turquía: pueden delegar su voto en un ministro para las sesiones a las que no podrán asistir. Cada ministro sólo puede votar dos veces, incluyendo su propio voto, lo que significa que solamente puede asumir una delegación.

Constituye asimismo una excepción el Bundesrat alemán, por cuanto no se trata de una Cámara propiamente parlamentaria. Como es sabido, está integrada por representantes de los gobiernos de los Länder en función de su población, en número de 3 a 6. Los votos de cada Land se formulan en bloque, bastando con que uno de sus representantes esté presente, pues el Presidente acepta el voto de un miembro individual como voto de todo el Land, siempre que otro miembro del mismo no vote en sentido distinto: si el voto no es unánime en el seno de cada Land, no es válido.

El Reglamento del Consejo Nacional de Suiza, de 3 de octubre de 2003, tras señalar que ningún diputado está obligado a votar, declara expresamente que queda excluido el voto por delegación. El artículo 57.4 establece que si un diputado se ve imposibilitado de votar por un mandato conferido por una delegación permanente en el sentido del artículo 60 de la Ley sobre la Asamblea Nacional (delegaciones en Asambleas parlamentarias internacionales o en relaciones bilaterales entre Estados), tal motivo se indicará en la lista nominal donde consta la no participación o el sentido del voto de los diputados.

*No se contemplan otras formas de voto parlamentario no personal*, con la excepción prevista en el artículo 70 A del Reglamento de la Cámara de Diputados de Grecia (voto por escrito que pueden emitir en Grecia los diputados en misión oficial en el extranjero) y la votación por escrito que puede desarrollarse en las comisiones del Bundestag alemán.

El Reglamento griego parte de la proclamación del carácter personal del voto, con la excepción señalada, aplicable en caso de misión oficial en el exterior, ya sea gubernativa o parlamentaria, a votaciones por llamamiento nominal o que requieren mayorías especiales para adoptar acuerdos, sean o no secretas, mediante carta o fax al Pre-

sidente de la Cámara que incluya el título de la iniciativa objeto de voto y en su caso los artículos, enmiendas o anexos sobre los que se vota, así como la firma del parlamentario.

El supuesto alemán, recogido bajo la rúbrica «Votación fuera de sesión» para casos de particular urgencia en las semanas en que no se celebre sesión plenaria, es escasamente utilizado.

*La regla general es la no previsión de supuestos de sustitución temporal de parlamentarios. No obstante, comienzan a abrirse paso en algunos países.*

Así, constituye una excepción a la regla el Reglamento del Parlamento de Finlandia (art. 28), que establece la suspensión en el mandato de un representante durante su mandato como miembro del Parlamento Europeo. Durante este tiempo, sustituye al representante un suplente, que será el primer candidato no electo de la lista del partido o coalición a la que representa el parlamentario (art. 92 Ley electoral).

Asimismo, los Reglamentos de las Cámaras de Dinamarca, Suecia, Noruega, Holanda (Cámara Baja) y Portugal contemplan supuestos de licencia temporal, con la consiguiente sustitución, que se examinan *infra* en el apartado 3).

Finalmente, la reforma de 2008 de la Constitución de Francia (artículo 25) ha introducido un supuesto de sustitución temporal limitado a los ministros, que ya existía en Bélgica y algunos países nórdicos.

## **2. El sistema francés de voto por delegación como excepción al voto personal**

Debe destacarse en primer lugar que, en los dos países en que existe el voto por delegación, éste se encuentra reconocido en el propio texto constitucional.

Frente al caso de Francia, en que la delegación del voto es contemplada en la Constitución como una excepción al voto personal, un ejemplo de delegación sin limitación de causas puede verse en la Constitución de Luxemburgo: el artículo 65 establece: «...Se admite el voto por delegación. No obstante, nadie puede recibir más de una delegación.» De conformidad con el artículo 44, apdos. 11, 12 y 13 del Reglamento parlamentario, cada diputado tiene derecho a otorgar a uno o a varios de sus colegas delegación de voto en su nombre en caso de ausencia. Los votos por delegación se emitirán después de los votos de los parlamentarios presentes y por los diputados autorizados para ello. Ningún diputado puede representar a más de uno de sus compañeros.

El artículo 114 de la Constitución de Luxemburgo excluye el voto por delegación para los procedimientos de reforma constitucional y para las leyes de aprobación de tratados que transfieran el ejercicio de atribuciones soberanas a instituciones internacionales. Por su parte, el artículo 120 del Reglamento no permite el voto por delegación en la votación secreta para elaborar una lista de tres candidatos a consejero de Estado.

En cuanto a Francia, suele relacionarse en la doctrina la posibilidad de delegación de voto en el Parlamento con el absentismo, un mal del que se encuentra ya el rastro en dos Decretos de 1790, en los que se establece la exigencia de elaborar una lista de ausencias y la consiguiente privación de la indemnización durante la ausencia del parlamentario.

Más adelante, cuando se introduce el voto por *bulletins* nominativos con el sí o el no, se recoge como constante a lo largo de la III República el ejercicio de voto por persona distinta del ausente. Una proposición sobre obligación del voto personal fue rechazada en 1895. Esmein<sup>8</sup> señala que la manipulación y los abusos que durante la III República sufrió el voto por delegación llegaron en definitiva a ocasionar alteraciones de tal naturaleza sobre la expresión de la voluntad general que se plantearon serias dudas de compatibilidad y coherencia entre el voto personal y el régimen representativo.

En la IV República, aunque el Reglamento de la Asamblea Nacional (RAN) establecía en su artículo 81 que «cada diputado deposita en la urna un boletín de voto con su nombre», unas Instrucciones Generales del *Bureau* permitían que los grupos parlamentarios trabajasen bajo disciplina de grupo, de forma que éste votase por todos sus miembros, aunque en la papeleta de expresión de voto colectivo figurase el nombre de cada uno de ellos. Ya no se habla de abuso en el voto de los ausentes, sino de «práctica tradicional» del voto por delegación.<sup>9</sup> En 1955, una reforma del RAN restablece el voto público en tribuna, suprimido tres años antes, para las votaciones más importantes, lo que impedía a los grupos controlar estrictamente las votaciones de sus miembros. Algunos autores consideran esta modificación causa de la disolución de la Cámara que tendría lugar seis meses más tarde como consecuencia de una moción de censura.<sup>10</sup>

#### *La delegación de voto en la V República. Textos normativos*

El artículo 27 de la Constitución francesa de 1958 establece: «El derecho de voto de los miembros del Parlamento es personal. Por ley orgánica se podrá autorizar excepcionalmente la delegación de voto. En tal caso nadie podrá recibir delegación de más de un mandato.»

La Ordonnance núm. 58-1066, de 7 de noviembre de 1958, sobre Ley orgánica de autorización excepcional a los parlamentarios a delegar su derecho de voto, establece los supuestos en los que se permite la delegación (el 6.º supuesto fue añadido por una modificación de 3 de enero de 1962):

- «1.º Enfermedad, accidente o acontecimiento familiar grave que impide desplazarse al parlamentario.
- 2.º Misión temporal confiada por el Gobierno.
- 3.º Servicio militar cumplido en tiempo de paz o en tiempo de guerra.

8 A. Esmein, *Éléments de Droit Constitutionnel français et comparé*, tomo II, París, 1928, pp. 445 y ss.

9 G. Burdeau, *Manuel de Droit Constitutionnel*, LGDJ, 1952, p. 300.

10 F. Rouvillon, «Heurs et malheurs d'un principe: le vote personnel des députés», *Revue du droit public*, 3, 1998, p. 799.



- 4.º Participación en los trabajos de asambleas internacionales en virtud de designación hecha por la Asamblea Nacional o el Senado.
- 5.º En caso de sesión extraordinaria, ausencia de la metrópoli.
- 6.º Supuestos de fuerza mayor apreciados por decisión de las Mesas de las Asambleas» (art. 1).

En cuanto a los requisitos de la delegación, ésta debe ser escrita, firmada y dirigida por el delegante al delegado. Para ser válida, debe ser notificada al presidente de la asamblea a la que pertenece el parlamentario antes de la apertura de la votación o de la primera de las votaciones en los que no puede participar el interesado. La notificación debe indicar el nombre del parlamentario llamado a votar en lugar del delegante, así como el motivo que impide su asistencia y la duración del impedimento. En su defecto, la delegación se considera hecha por una duración de ocho días. Salvo renovación de este plazo, caduca a la expiración del mismo.

Toda delegación puede ser retirada, en la misma forma, en el transcurso de su periodo de aplicación. En caso de urgencia, la delegación y su notificación pueden ser realizadas por telegrama, a reserva de confirmación inmediata en las formas previstas.

El Consejo Constitucional, en decisión 61-16, de 22 de diciembre de 1961, declaró no conforme a la Constitución un supuesto más de delegación añadido por la Ley orgánica de 1962: ausencias por motivo de las obligaciones derivadas del ejercicio del mandato parlamentario o de un mandato en los consejos electos de las colectividades territoriales de la República, esto es, derivadas de la compatibilidad de mandatos. Las razones para su inconstitucionalidad fueron la excesiva generalidad de la disposición, la falta de control por parte de los órganos parlamentarios y el no cumplimiento del carácter excepcional que la Constitución francesa exige para la autorización del voto no personal.

El Reglamento de la Asamblea Nacional establece en su artículo 62 la posibilidad, con el asentimiento previo del delegante, de que la delegación sea transferida a otro diputado designado de la misma manera. El artículo 66.9 III remite a regulación mediante Instrucción de la Mesa las modalidades de votación electrónica y el ejercicio de las delegaciones de voto.

En cumplimiento de esta habilitación, la Instrucción General de la Mesa de la Asamblea Nacional dispone en su artículo 13 que las delegaciones pueden ser notificadas en soportes informáticos compatibles con el sistema de voto electrónico, así como que, sin perjuicio de la apreciación por el presidente de la sesión, las delegaciones dejan de ser registradas a partir del anuncio de la votación. Se excluye la delegación para las votaciones secretas.

Por su parte, los artículos 63 y 64 del Reglamento del Senado francés (RS) reproducen los supuestos previstos en la Ordonnance, encomendando a la Mesa la apreciación del motivo de impedimento. La delegación no puede ser transferida por el delegado a otro

senador. En caso de delegación por telegrama, la delegación deja de surtir efectos al término de un plazo de cinco días a contar de la recepción del telegrama si, en este plazo, no se recibe por el Presidente del Senado una carta de confirmación firmada por el delegante. La regulación se aplica tanto a delegaciones para votación en pleno o en comisión.

El artículo 64.1 del Reglamento del Senado, en su redacción originaria, establecía la delegación de voto para las votaciones públicas y las votaciones en Comisión, con exclusión de las votaciones secretas (exclusión que, para la Asamblea Nacional, al establecerse en la Instrucción de la Mesa, eludió el control previo de constitucionalidad). El Consejo Constitucional, ejercitando de oficio este control, declaró en la Decisión 73-49, de 17 de mayo de 1973, la no conformidad con el artículo 27 de la Constitución de tal prohibición, entendiendo que no cabía limitar o restringir la delegación de voto a las votaciones públicas, puesto que la declaración constitucional se refiere a la delegación en general sin límite alguno, y que la prohibición era contraria al espíritu de la Ordenanza de 1958 y su modificación de 1962 que establece los supuestos de posibilidad de delegación.

Diversas cuestiones ha planteado la aplicación de estos preceptos a lo largo del tiempo.<sup>11</sup> En los Diarios de Sesiones queda constancia de varias incidencias en las que los presidentes invocan los usos para no aceptar la aplicación estricta del voto personal. En 1981 se registró una votación electrónica con 326 votos a favor contra 157, con el supuesto uso de cinco únicas llaves de votación. Previamente, la Decisión 69-37, de 20 de noviembre de 1969, del Consejo Constitucional, en relación con la ley que concedía a los presidentes de los grupos parlamentarios la posibilidad de votar en nombre de todos sus miembros, declaró la constitucionalidad *sous réserve*, siempre que no quebrantase de algún modo el contenido del artículo 27 de la Constitución.

En la Decisión 86-225, de 23 de enero de 1987, el Consejo Constitucional no consideró necesario declarar la nulidad de una ley aprobada porque determinados parlamentarios votaron más de dos veces y por distintos miembros ausentes, declarando que sólo serían inconstitucionales tales leyes si los votos de los diputados ausentes fuesen contrarios a la opinión de éstos (los diputados pueden rectificar en las 24 horas siguientes el voto expresado por delegación, si no se corresponde con el que querían emitir) o si los votos conflictivos fuesen los que decidiesen la mayoría requerida.

Fuentes de la Asamblea Nacional señalan que las normas han sido eludidas durante mucho tiempo merced a la técnica del voto electrónico con llave personal, que de hecho se dejaba en el escaño. Tampoco parecen cumplirse los presupuestos de la delegación.<sup>12</sup> Sólo a partir de 1993 se aplica estrictamente la limitación a una delegación por parlamentario. Paralelamente, el Reglamento permitió a la Conferencia de Presidentes acordar la celebración de votación pública y fijar el momento de celebración para favorecer la presencia del mayor número posible de diputados. Desde entonces, para las

11 Puede verse al respecto R. Martínez, «Sobre algunas peculiaridades del status jurídico del parlamentario francés: delegación de voto y sustitución parlamentaria», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 22, 1991, pp.131 y ss., y R.M.<sup>3</sup> Fernández Riveira, *El voto parlamentario*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003, pp. 148 y ss., así como F. Thuriot, «Vote personnel: efficacité collective contre légitimité individuelle», *Revue politique et parlementaire*, núm. 1008, 2000.

12 F. Thuriot, *op. cit.*, p. 42.

votaciones más importantes, es decir las de conjunto de textos relevantes, la votación suele tener lugar el martes por la tarde tras las preguntas al gobierno. Este tipo de votación se conoce con el nombre de «voto solemne». En el año 2006, se registraron 14 votaciones solemnes de un total de 144 votaciones ordinarias.

Siendo el procedimiento normal de votación a mano alzada, y en caso de duda, levantándose o sentándose, la votación pública ordinaria se desarrolla por procedimiento electrónico desde el escaño, que contabiliza a la vez el voto del delegante ausente en el mismo sentido que el delegado, que sólo puede ser titular de una delegación.

La votación pública en la tribuna o en las salas vecinas del salón de sesiones (introducidas a partir de la reforma reglamentaria de la Asamblea de 2003, para agilizar las votaciones estableciendo varios puestos de votación, en los que puede votarse durante una hora, o media en caso de moción de censura) para supuestos de mayoría cualificada exigida por la Constitución o en los que está comprometida la responsabilidad del gobierno, se desarrolla mediante la introducción en una urna electrónica de boletines de color blanco, azul o rojo dotados de un código de barras que permite identificar al diputado y el sentido de su voto. El delegado introduce también el boletín de su delegante.

### **3. Supuestos de sustitución temporal de parlamentarios**

No son numerosos los Parlamentos en los que se admite la sustitución temporal de parlamentarios. En estos casos, la normativa reglamentaria ha de concordarse con la legislación electoral en cuanto a la previsión de la accesión de un suplente a la condición de parlamentario y la pérdida posterior de esta condición.

Un supuesto limitado de sustitución temporal de parlamentarios, ya mencionado, existe en el Parlamento de Finlandia, cuyo Reglamento (art. 28) establece la suspensión en el mandato de un representante durante su mandato como miembro del Parlamento Europeo, así como durante el período de cumplimiento del servicio militar. Durante este tiempo, un suplente (el primer candidato no electo de su partido o coalición) sustituye al representante.

También en Francia se ha introducido un supuesto limitado de sustitución referido a los ministros (más exactamente, «en caso de aceptación de funciones gubernamentales») en el artículo 25 de la Constitución, tras la reforma de 2008.<sup>13</sup> Algo similar existe en Bélgica (art. 50 de la Constitución) exclusivamente para los ministros. El

13 La Decisión del Consejo constitucional 2008-572, de 8 de enero de 2009, declara inconstitucionales los artículos L0176 y L0319, así como el último párrafo del artículo L0320 del Code Électoral, en la redacción resultante de los artículos 2 a 4 de la Ley Orgánica de aplicación del artículo 25 de la Constitución, en cuanto que establecían que si el parlamentario sustituido renuncia a retomar el ejercicio de su mandato en plazo de un mes desde el cese de sus funciones gubernamentales ministeriales, su sustitu-

ción se convierte en definitiva. Tal sustitución definitiva se considera inconstitucional porque la Constitución sólo prevé la temporal. Véase R. M.<sup>3</sup> Fernández Riveira, «El nuevo régimen de suplencias parlamentarias del art. 25 de la Constitución francesa tras la reforma de 2008», *Cuadernos de Derecho público* núm. 34-35, 2008, Monográfico *La reforma de la Constitución francesa*, pp. 249 y ss.

Reglamento del Folketing de Dinamarca contiene una regulación más amplia de la concesión de licencia temporal a los miembros del mismo en su artículo 41, cuyas notas son las siguientes:

- Causas de la sustitución: Imposibilidad de asistencia a las sesiones por:
  - Enfermedad, cuidado de niños o parientes próximos gravemente enfermos, estos últimos cuando desean morir en su hogar
  - Asuntos públicos en el exterior o las Islas Feroe o Groenlandia
  - Ser miembro de la Asamblea de estos territorios y tener que participar en sus sesiones
  - Otras razones, no especificadas, que imposibiliten la asistencia
  - Ministros que atienden asuntos públicos en el exterior o en las Islas Feroe o en Groenlandia
  - Embarazo, parto o adopción
- Solicitud: mediante la comunicación de estos motivos al Speaker
- Concesión: por acuerdo del Pleno, a propuesta verbal del Speaker.
- Duración: al menos siete días, sin que se prevea máximo, salvo en la licencia por embarazo, maternidad o adopción, a la que se señala un máximo de 12 meses.
- Derechos durante la licencia: salvo para las «otras causas» no especificadas en el Reglamento, se mantiene el derecho a percibir la remuneración y antigüedad durante la licencia.
- Fin de la licencia: la licencia concluye con la comunicación por escrito al Speaker de la posibilidad de reanudar la asistencia a las sesiones, que no podrá tener lugar antes de los siete días de duración mínima.<sup>14</sup>

En Suecia, la Ley del Riksdag prevé la licencia (en la solicitud han de especificarse las razones para la misma) de al menos un mes de duración –las de tiempo inferior a un mes, concedidas por el Presidente y no por la Cámara, no dan lugar a sustitución–, durante la cual los deberes del parlamentario son desempeñados por un sustituto llamado por el Presidente, quien seguirá el orden de sustitución establecido conforme a la Ley de elecciones al Riksdag, aunque puede apartarse de este orden por razones especiales.

En Noruega (art. 27 del Reglamento), las licencias –que dan lugar a sustitución por un suplente– se acuerdan por el Pleno del Storting a propuesta de la Mesa. Puede concederse licencia por la participación en viaje como miembro de una delegación nombrada por la Cámara o la Mesa, por enfermedad, por el cumplimiento de las condiciones establecidas por la Mesa en relación con maternidad, cuidado, etc., o por ausencia por periodo superior a cinco días. En otros casos, sólo se concede en circunstancias especiales. La administración parlamentaria informa al Presidente de las ausencias de corta duración. Los parlamentarios con licencia informarán de su retorno a la administración parlamentaria.

<sup>14</sup> Esta regulación se completa con la contenida en la Ley de elecciones al Folketing sobre las sustituciones.

Cabe destacar que en Noruega, como regla general, el parlamentario no puede renunciar a su escaño durante el mandato de cuatro años, aunque en muy pocas ocasiones se ha permitido la renuncia para ocupar un puesto en el servicio diplomático. El parlamentario que es nombrado miembro del Gabinete es sustituido por un suplente.

En la Cámara Baja de Holanda, en caso de embarazo o larga enfermedad, el partido político sustituye a su parlamentario por un nuevo miembro durante el permiso de maternidad o la enfermedad. La solicitud debe dirigirse por el parlamentario a la Presidencia de la Cámara, adjuntando en caso de embarazo o parto informe médico o de comadrona que señale la fecha prevista para el parto, e incluyendo la fecha de comienzo de la suspensión temporal, que deberá ser como máximo seis semanas anterior a aquella y como mínimo cuatro. En caso de enfermedad, también debe apoyarse en informe médico la declaración sobre si razonablemente se reasumirán o no las obligaciones parlamentarias en el plazo de ocho semanas. La decisión del presidente debe adoptarse antes de 14 días, siendo siempre favorable salvo en caso de que se formule la solicitud en las 16 semanas previas al fin del período de sesiones. La suspensión tiene una duración de 16 semanas, tras las cuales se produce la reincorporación automática. Durante el período de suspensión se continúa percibiendo el salario y prestaciones extraordinarias, así como la mitad de la prestación por gastos profesionales, pero no las dietas por desplazamiento y viajes. No podrán otorgarse más de tres suspensiones temporales en el mismo periodo de sesiones.

El suplente es nombrado por el Presidente del Comité electoral, siguiendo el orden de la lista a la que pertenezca el sustituido, y debiendo aceptar el nombramiento en 10 días. En 2008 se realizó la primera suplencia temporal por maternidad.

En Portugal, la propia Constitución (art. 153.2) remite a la ley electoral la regulación de la sustitución por motivos relevantes. El artículo 154 establece que los Diputados que fueren nombrados miembros del Gobierno no pueden ejercer el mandato hasta el cese de esas funciones, siendo sustituidos en los términos establecidos en el artículo precedente.

El Estatuto de los Miembros de la Asamblea de Portugal,<sup>15</sup> regula en su artículo 5.º la sustitución temporal por motivo relevante, que produce la suspensión del mandato y puede ser solicitada por los diputados al Presidente de la Asamblea una o más veces en el curso de la legislatura. Se entiende por motivo relevante: la enfermedad prolongada que suponga impedimento para el ejercicio de las funciones por un periodo no inferior a 30 días ni superior a 180; el disfrute de licencia por maternidad o paternidad; el proceso penal en los términos del artículo 11.3 (suspensión obligatoria para delitos más graves o facultativa de la Asamblea). Con anterioridad, se admitía la alegación de otros motivos ante la Comisión de Ética que ésta considerara justificados, por periodos no inferior a 50 días, no más de una vez por periodo de sesiones y hasta un máximo de 10 meses por legislatura.<sup>16</sup>

15 Ley 7/1993, de 1 de marzo, varias veces modificada, entre ellas por Ley 43/2007, de 24 de agosto.

16 Este motivo, incluido en la Ley 7/1993, ha desaparecido en la reforma del Estatuto por Ley 44/2006, de 25 de agosto. La razón de la supresión de estas causas genéricas de sustitución se encontraría en su posible utilización espuria, que –según C. Ortega Santiago, «El ejercicio del cargo representativo por el parlamentario ausente», en M. A. Presno Linera y C. Ortega Santiago, *La sustitución temporal de los representantes políticos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009, p. 96– permitía la existencia de los llamados *diputados relámpago*, que ocupaban el escaño para decidir sólo sobre determinados asuntos.

La sustitución temporal por enfermedad o licencia de maternidad o paternidad no implica la cesación de la remuneración ni la pérdida del cómputo de tiempo de servicio.

La solicitud de sustitución se presenta por el diputado directamente o a través de la dirección del grupo parlamentario, acompañado en este caso de la declaración de consentimiento del diputado.

Conforme al artículo 9, el diputado es sustituido por el primer candidato no electo de su lista, o el siguiente en caso de impedimento temporal. Una vez cesado el impedimento, el candidato vuelve a tomar su lugar en la lista a efectos de futuras sustituciones. No habrá sustitución si ya no existieren candidatos efectivos o suplentes no elegidos en la lista del diputado llamado a sustituir.

La suspensión del mandato cesa por transcurso del periodo de sustitución o por regreso anticipado del diputado, comunicado al Presidente de la Asamblea por aquél directamente o a través de la dirección de su grupo parlamentario.

El Reglamento del Parlamento de Georgia no contempla la licencia temporal, pero establece como causa de pérdida del mandato (art. 7) la no participación en los trabajos del Parlamento durante cuatro meses sin causa justificada, que aprecia la Comisión de Reglamento.

### III. Supuestos de voto no personal en los Reglamentos de los Parlamentos autonómicos

La preocupación por conseguir una igualdad en el trabajo de los parlamentarios y dar respuesta a las situaciones de ausencia por paternidad/maternidad,<sup>17</sup> ha hallado reflejo en los Reglamentos autonómicos antes que en los del Congreso de los Diputados y el Senado. Esta preocupación no ha alcanzado a materializarse en las recientes reformas de los Estatutos de Autonomía: sólo la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, retirada por las Cortes de esta Comunidad en abril de 2010, en su artículo 26.5 remitía a la Ley electoral la regulación de las sustituciones temporales.<sup>18</sup>

La práctica totalidad de los Reglamentos autonómicos<sup>19</sup> (con la excepción de los Reglamentos del Parlamento de Cataluña y del Parlamento Vasco y, recientemente,

17 Muestra de ello es la solicitud de creación de una Comisión de Estudio que trate sobre la necesidad de facilitar que los diputados y diputadas puedan ejercer sus derecho al voto en las circunstancias en las que deban compatibilizar la maternidad y paternidad con su trabajo político, publicada en el *Boletín Oficial del Parlamento de La Rioja* núm. 170, de 15 de febrero de 2010.

18 «Producida una vacante será cubierta en los términos regulados en la Ley Electoral, que también determinará los supuestos y régimen jurídi-

co de las sustituciones temporales». El texto permanece invariable en el Informe de la Ponencia y en el Dictamen de la Comisión Constitucional.

19 Así como algunos Estatutos de Autonomía, que reproducen el artículo 79.3 de la Constitución, declarando la personalidad e indelegabilidad (los dos primeros que citamos, califican al voto de *no delegable* en lugar de *indelegable*) del voto de los parlamentarios autonómicos: Asturias (art. 27.5), Cantabria (12.3), Baleares (44.2), La Rioja (18.8) y Murcia (26.5).

del Parlamento de Andalucía) reproducen, en su regulación de las votaciones, el artículo 79.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados (cuya primera parte, a su vez, procede del artículo 79.3 de la Constitución), según el cual «El voto de los diputados es personal e indelegable. Ningún diputado podrá tomar parte en las votaciones sobre resoluciones que afecten a su estatuto de diputado» (sólo el primer inciso en el Reglamento del Parlamento de Navarra). La formulación es diferente en los Reglamentos de la Asamblea Regional de Murcia (art. 107.2) y de la Asamblea de Extremadura (art. 140.2 Reglamento de 19 de junio de 2008), que declaran que en ningún caso se admitirá la delegación de voto.<sup>20</sup>

Se han introducido, no obstante, en algunos Reglamentos supuestos de voto no personal, que pueden resumirse en la forma siguiente:

### **1. Delegación de voto**

El punto de partida al abordar la delegación de voto es si la declaración del artículo 79.3 de la Constitución sobre la indelegabilidad afecta sólo a los miembros de las Cortes Generales o también a los de las Asambleas autonómicas. El Dictamen del Observatorio antes citado considera que este límite no es trasladable a las Comunidades Autónomas,<sup>21</sup> sobre la base de la declaración contenida en la STC 179/1989, en relación con el artículo 79.2 de la Constitución, de que no es exigible, en virtud de los mandatos constitucionales, que las instituciones legislativas de las Comunidades Autónomas deban adecuar su estructura, funcionamiento u organización a las correspondientes de las Cortes Generales, ni que deban aplicarse a las Cámaras legislativas de las Comunidades Autónomas, en forma directa o supletoria, las normas constitucionales que regulan la organización y funcionamiento de las Cortes Generales.<sup>22</sup>

Ortega Santiago matiza la aplicación al tema que nos ocupa de la doctrina contenida en la sentencia citada, combinándola con otros fallos que entienden que determinadas normas constitucionales reflejan principios que pertenecen a la propia naturaleza de las instituciones y por ello deben ser aplicables también a las autonómicas, para llegar a la conclusión de que los representantes son titulares de un derecho de voto personal derivado del artículo 23.1 de la Constitución, que permitiría la delegación sólo en el caso de que consistiera en la mera traslación de un sentido del voto ya determinado por el delegante.<sup>23</sup>

20 El Reglamento del Parlamento de Canarias de 2009 (art. 91.5) tras la declaración de indelegabilidad del voto, salva la votación en comisiones por los diputados sustitutos de otros.

21 Pp. 10 y 94 y ss.

22 En el mismo sentido, M.A. Presno Linera, teniendo en cuenta que la imposibilidad de delegación está prevista exclusivamente para los senadores y diputados, siempre que no exista una previsión estatutaria o regla-

mentaria que la prohíba («La sustitución temporal de los representantes políticos», en M.A. Presno Linera y C. Ortega Santiago, *La sustitución temporal de los representantes políticos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009, pp. 46 y ss.), lo que por otra parte es el supuesto más común, según hemos reseñado.

23 C. Ortega Santiago, «El ejercicio del cargo representativo por el parlamentario ausente», *op. cit.*, pp. 102 y ss.



Encontramos supuestos de delegación de voto en los Reglamentos del Parlamento de Cataluña y del Parlamento Vasco, si bien con una diferencia importante.

El artículo 84 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, que no proclama la indelegabilidad del voto (como tampoco su Estatuto de Autonomía), permite la delegación de voto para las diputadas que por motivo de una baja por maternidad no puedan cumplir con su deber de asistir a los debates y las votaciones del Pleno.<sup>24</sup>

El Reglamento del *Parlamento Vasco* parte de la personalidad e indelegabilidad del voto, pero señala excepciones a este principio: maternidad o paternidad.<sup>25</sup>

Por su parte, el artículo 85 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, reformado por acuerdo del Pleno de 8 de octubre de 2009 «para facilitar las votaciones en los casos de maternidad o paternidad y en los supuestos de enfermedad o incapacidad prolongada», adiciona a la anterior previsión de voto no presencial establecido en el artículo 85.2 –que se mantiene en el actual apartado 7 del mismo artículo–<sup>26</sup> la posibilidad de delegación de voto (apartados 5 y 6).<sup>27</sup> Se ha eliminado asimismo la referencia al carácter personal e indelegable del voto.

24 Reglamento del Parlamento de Cataluña: «Artículo 84. Delegación de voto.

1. Las diputadas que por motivo de una baja por maternidad no puedan cumplir con su deber de asistir a los debates y las votaciones del Pleno pueden delegar el voto en otro diputado o diputada.

2. La delegación de voto debe realizarse mediante escrito dirigido a la Mesa del Parlamento, en el que deben constar los nombres de la persona que delega el voto y de la que recibe la delegación, así como los debates y las votaciones donde debe ejercerse o, en su caso, el periodo de duración de la delegación. La Mesa, al admitir a trámite la solicitud, establece el procedimiento para ejercer el voto delegado».

25 Reglamento del Parlamento Vasco: «Artículo 88

1. El voto de las parlamentarias y parlamentarios es personal e indelegable, salvo en los siguientes supuestos: a) Las parlamentarias dispondrán de un periodo de descanso por maternidad de seis semanas posteriores al parto. Durante este periodo podrán delegar su voto en la portavoz o el portavoz o en otra parlamentaria o parlamentario. b) Las parlamentarias y parlamentarios que con motivo de la maternidad o paternidad no puedan cumplir su deber de asistir a los debates y votaciones del pleno podrán delegar su voto en la portavoz o el portavoz o en otra parlamentaria o parlamentario.

La delegación de voto debe realizarse mediante escrito dirigido a la Mesa del Parlamento, en el cual deben constar los nombres de la persona que delega el voto y de la que recibe la delegación, así como los debates y las votaciones donde debe ejercerse o, en su caso, el periodo de duración de la delegación. La Mesa, al admitir a trámite la solicitud, establecerá el procedimiento para ejercer el voto delegado y el tiempo máximo.»

26 Reglamento del Parlamento de Andalucía, anterior redacción del artículo 85.2:

«2. En los casos de embarazo o parto reciente, y sólo en los supuestos en que el Reglamento exija expresamente votación pública por llamamiento,

podrá no ser requisito indispensable que la Diputada afectada esté presente en la Cámara para que su voto sea válido.»

El vigente artículo 85.7 (reforma de 8 de octubre de 2009) establece: «7. Sin perjuicio de lo establecido en los apartados anteriores para la delegación de voto, en los supuestos de paternidad o maternidad y de enfermedad o incapacidad prolongada se podrán habilitar para el diputado o diputada formas de voto por procedimientos telemáticos.»

27 Reglamento del Parlamento de Andalucía, artículo 85:

«1. Los acuerdos serán válidos cuando hayan sido aprobados por la mayoría simple de los miembros presentes del órgano correspondiente, computándose, a tal efecto, los ausentes que hayan delegado su voto reglamentariamente cuando se encuentre presente el miembro de la Cámara en quien se haya producido la delegación. Lo anterior se entenderá sin perjuicio de las mayorías especiales que establecen el Estatuto de Autonomía, las demás leyes de Andalucía y este Reglamento.

5. El diputado o diputada que por razón de paternidad o maternidad con ocasión de embarazo, nacimiento o adopción no pueda cumplir con su deber de asistir a los debates y votaciones del Pleno podrá delegar el voto en otro miembro de la Cámara. La delegación de voto deberá realizarse mediante escrito dirigido por el diputado o diputada afectado a la Mesa del Parlamento, en el cual deberá constar el nombre del miembro de la Cámara que recibe la delegación, así como los debates y las votaciones donde habrá de ejercerse o, en su caso, el periodo de duración de aquella.

6. También cabrá delegación de voto en los supuestos de enfermedad o incapacidad prolongada del diputado o diputada. La Mesa del Parlamento establecerá los criterios generales para delimitar los supuestos que determinen dicha delegación. La solicitud de delegación de voto se tramitará ante la Mesa siguiendo el procedimiento previsto en el apartado quinto. En estos supuestos la delegación será acordada por el Pleno de la Cámara previo dictamen de la Comisión del Estatuto de los Diputados, que se pronunciará sobre las circunstancias que concurren en cada caso.»



## 2. Voto no presencial

Las más recientes reformas de los Reglamentos parlamentarios autonómicos comienzan a incorporar distintas modalidades de voto no presencial. Así, encontramos los ejemplos siguientes:

- Por procedimientos telemáticos como alternativa a la delegación de voto para supuestos de paternidad o maternidad y de enfermedad prolongada (art. 85.7 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, reproducido en nota 25).
- En los supuestos de votación pública por llamamiento (investidura, moción de censura y cuestión de confianza) para diputados del Parlamento de Canarias hospitalizados o diputadas imposibilitadas de asistir por causa de embarazo o parto, podrá emitirse el voto en la forma y con las garantías que se disponga por acuerdo de la Mesa (art. 94.2).<sup>28</sup>
- Para similares supuestos de votación por llamamiento, el Reglamento de la Asamblea de Extremadura establece la posibilidad de emitir el voto en la forma y con las garantías que se dispongan por acuerdo de la Mesa de la Cámara los diputados que por hospitalización o convalecencia se vean imposibilitados para asistir al Pleno, previa acreditación de su situación, así como las diputadas que no puedan asistir a las sesiones plenarias por causas de embarazo o parto (art. 144 del Reglamento de 19 de junio de 2008).
- Las Cortes Valencianas podrán habilitar sistemas de videoconferencia u otros sistemas técnicos adecuados para garantizar el ejercicio del voto en el Pleno en caso de imposibilidad de asistencia por permiso parental o larga enfermedad (artículo 81. 5.º).<sup>29</sup> El 9 de diciembre de 2008, la Mesa adoptó una Resolución para permitir el voto de una diputada en permiso maternal, que permitía el envío del voto por correo electrónico en cualquier momento del transcurso de la sesión, siempre antes del comienzo de la votación presencial, previéndose incluso la suspensión del Pleno unos minutos para que se realizara el envío.<sup>30</sup>

28 Reglamento del Parlamento de Canarias, artículo 94.2:  
«2. Las votaciones para la investidura del Presidente del Gobierno, la moción de censura y la cuestión de confianza serán, en todo caso, públicas por llamamiento.

En dichos supuestos, cuando un miembro de la Cámara se hallase hospitalizado o fuese imposible la asistencia de una diputada a la sesión plenaria correspondiente por causa de embarazo o parto, podrá emitir su voto en la forma y con las garantías que se dispongan por Acuerdo de la Mesa de la Cámara, según lo previsto en el artículo 28.1.7.º del presente Reglamento.» Este precepto se refiere a las facultades de la Mesa de interpretar y suplir el reglamento en casos de duda u omisión, que, en el caso de resoluciones supletorias de carácter general, precisa del parecer favorable de la Junta de Portavoces.

29 Reglamento de Les Corts de la Comunidad Valenciana, artículo 81.5.º:

«5.º Sin perjuicio de lo establecido en el capítulo IV de este reglamento para las votaciones, Les Corts podrán habilitar sistemas de videoconferencia u otros sistemas técnicos adecuados para garantizar el ejercicio del voto en el Pleno de la Cámara a aquellos diputados y diputadas que, como consecuencia de encontrarse en situación de permiso parental o en proceso de larga enfermedad, no puedan asistir a sus sesiones.»

30 Puede verse el texto de la Resolución en J.A. Martínez Corral y F.J. Visiedo Mazón, «Nota sobre la articulación de un procedimiento en les Corts Valencianes para posibilitar el voto a distancia de una diputada durante el permiso maternal», *Asamblea*, núm. 20, 2009, pp. 344-345. Este trabajo relata asimismo las incidencias acaecidas en el ejercicio del derecho de voto, en concreto la disparidad con su grupo en algunas votaciones, que

No podemos dejar de hacer un comentario sobre la terminología utilizada en algunas de estas normas, que podría inducir a confusión sobre la «laboralización» del cargo electo. Es evidente que la relación que estos mantienen con las instituciones parlamentarias no es de carácter laboral; deberían en consecuencia evitarse las referencias a veces deslizadas a «la baja» o «el permiso parental o maternal».<sup>31</sup>

#### **IV. Derecho español histórico**

Como se ha señalado, los dos puntos en torno a los que gira este trabajo guardan relación entre sí, en la medida en que hacen referencia al no ejercicio por parte del diputado, en alguna ocasión o temporalmente, de la manifestación más relevante de su función de parlamentario. De ahí que, sobre todo en el examen de nuestro Derecho histórico y vigente, y en particular de los Reglamentos parlamentarios (en los que, por otra parte, no existe previsión alguna sobre voto no personal ni sobre sustitución temporal), se citen preceptos relativos al carácter personal del voto o al ejercicio del mismo como un derecho o un deber del parlamentario.

##### **1. Textos constitucionales**

No existen en nuestros textos constitucionales históricos precedentes del artículo 79.3 de la Constitución de 1978.

Un supuesto de sustitución de diputados por imposibilidad (aunque, obviamente, en términos conceptuales distintos a los que se examinan aquí) encontramos en el artículo 109 de la Constitución de 1812, según el cual: «Si la guerra o la ocupación de alguna parte del territorio de la Monarquía por el enemigo impidieren que se presenten a tiempo todos o algunos de los Diputados de una o más provincias, serán suplidos los que falten por los anteriores Diputados de las respectivas provincias, sorteando entre sí hasta completar el número que les corresponda.»

El deber de asistencia a las sesiones aparecía en el Proyecto de Constitución Federal de la República Española, que preveía en su artículo 62: «Las Cortes podrán tomar medidas que obliguen a los diputados y senadores a asistir a sus sesiones.»

##### **2. Reglamentos de las Cortes, del Congreso de los Diputados y del Senado**

Tampoco existe previsión del voto por delegación o de la sustitución temporal en los Reglamentos parlamentarios históricos. No obstante algunos preceptos ofrecen inte-

«motivó la decisión del Grupo Parlamentario Socialista de no continuar con la aplicación del procedimiento de voto a distancia articulado», aunque se siguió aplicando en la sesión en curso por haberse emitido ya el voto y no haberse dejado sin efecto el acuerdo de la Mesa.

<sup>31</sup> Que aparecía por otra parte también, en un caso de alto cargo con una clara relación no laboral ni funcional en el Real Decreto 860/2008, de 19 de mayo, por el que se dispone la suplencia de la Ministra de Defensa por el Ministro de Interior en el despacho ordinario de los asuntos de su competencia «durante el tiempo en que se acoja al permiso de maternidad».

rés en relación con el tema que nos ocupa, como los relativos a la «obligación de asistencia» a las sesiones y a las excusas y licencias para ausentarse, así como a la posibilidad de adherirse los ausentes (a partir de 1838) a las resoluciones adoptadas por la Cámara, si bien (como se especifica en los Reglamentos de 1931 y 1934) sin que ello afecte al acuerdo adoptado. Las sanciones por inasistencia se contemplan en el Reglamento provisional de las Cortes constituyentes de 1931 (privación de asignación de uno o varios meses por inasistencia reiterada sin licencia). Los Reglamentos de las Cortes Españolas de 1943, 1957 y 1971 sancionaban la inasistencia con la pérdida del escaño, recogiendo el precedente de la «renuncia» impuesta por el Reglamento del Senado de 1918.

En los Reglamentos de las Cortes de 1813 y 1821 y del Senado de 1838, 1842, 1847, 1866 y 1867, la obligación de asistencia se complementa con el «deber de votar» (excluyendo del mismo el Reglamento de 1813 a los diputados que no hubieren asistido a la discusión). En los Reglamentos de los Estamentos de Próceres y de Procuradores de 1834 se admite el derecho a manifestar la abstención (a decir un parlamentario que se abstiene de votar).

La expresión *derecho a votar* aparece a partir del Reglamento de 1838, referido a los diputados que entren en el salón de sesiones antes de que se cierren las votaciones. Como tal derecho enunciado en forma genérica no aparece hasta el Reglamento de las Cortes Españolas de 1957 y posteriores, y unido al derecho de asistencia en los vigentes Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado. En los Reglamentos provisionales de 1977, ese derecho estaba implícito en el derecho y deber a «desempeñar las funciones a que reglamentariamente vengán obligados».

A partir de los Reglamentos del Congreso de 1838 y del Senado de 1842, se admite que los diputados ausentes puedan adherirse a las resoluciones de la Cámara: Ello no afecta, no obstante, al acuerdo adoptado, como se preocupan de aclarar los Reglamentos de las Cortes de 1931 y 1934. El efecto de la adhesión es que conste en las actas, como dispone el artículo 151 del Reglamento del Senado de 1838. Sólo se admite la adhesión, por lo que no se hará constar la opinión contraria, según expresa este mismo Reglamento.

## V. Normativa vigente

### 1. Regulación constitucional: la indelegabilidad del voto

El artículo 79.3 de la Constitución<sup>32</sup> ha sido calificado de desorbitado en relación con lo que es habitual en otras Constituciones.<sup>33</sup> En efecto, sólo hemos registrado en el Derecho comparado la proclamación del carácter personal del voto en la Constitución francesa de 1958, precisamente para intentar atajar la práctica contraria, aunque a con-

32 «El voto de Senadores y Diputados es personal e indelegable.»

33 E. Recoder de Casso, «Artículo 79.3», en *Comentarios a la Constitución*, dirigidos por F. Garrido Falla, 3.ª edición, Madrid, 2001, p. 1330.

tinuación se autorice la excepción, consistente en la delegación de voto limitada a una por persona, con objeto de «transformar en excepción lo que anteriormente era regla».<sup>34</sup>

El texto del artículo 79.3 procede en sus mismos términos del Anteproyecto de Constitución, sin experimentar variación a lo largo del proceso constituyente.

La doctrina se ha ocupado de este precepto sobre todo en relación con el artículo 148.1 del Reglamento del Congreso, que establece una *presunción de delegación* de la competencia legislativa plena en las comisiones permanentes para todos los proyectos y proposiciones de ley susceptibles de delegación por no versar sobre las materias excluidas por el artículo 75.3 de la Constitución (reforma constitucional, cuestiones internacionales, leyes orgánicas y de bases y Presupuestos Generales del Estado).<sup>35</sup>

La duda se ha planteado también en relación con el *voto ponderado*, en virtud del cual al voto emitido por el representante de un grupo parlamentario se le otorga el valor correspondiente al número de miembros de dicho grupo en el Pleno de la Cámara.<sup>36</sup>

En lo que se refiere a la Junta de Portavoces y a las ponencias, al tratarse de órganos cuya composición no refleja la de la Cámara y cuyos acuerdos no sustituyen a los de ésta, siendo de organización de los trabajos la primera y de propuesta a la Comisión respectiva los emanados de las ponencias, no parece que su regulación contradiga el artículo 79.3 CE. Las comisiones, en cambio, son constituidas en proporción a la importancia numérica de los grupos parlamentarios en el Pleno y sus acuerdos en ocasiones, como en el caso de competencia legislativa delegada manifiestan la voluntad de la Cámara; así, con anterioridad a la reforma de 1993, el artículo 88.3 del Reglamento del Congreso, hoy derogado, excluía del recurso al voto ponderado en caso de empate los procedimientos legislativos en los que la Comisión actuara con competencia legislativa plena, así como las mociones y proposiciones no de ley en comisión, supuestos en que intervendría el Pleno para dirimir el empate no resuelto en varias votaciones. No obstante, cabría pensar que la ponderación de voto en Comisión no es contraria a la indelegabilidad del voto atendiendo a que las previsiones reglamentarias lo aplican sólo como técnica, no ya para dirimir un empate, sino para entender que este no se produce; también se ha considerado<sup>37</sup> que la nueva regulación del empate no es contraria a la personalidad e indelegabilidad del voto porque la garantía esencial de esa indelegabilidad está constituida por el requisito necesario para que el voto ponderado

34 E. Recoder, *ibid.*

35 Así, García Martínez, Recoder de Casso, Santaolalla o Punset dudan de la conformidad de la presunción de delegación contenida en el artículo 148.1 RC con la indelegabilidad del voto proclamada por el artículo 79.3 de la Constitución.

36 Introducido primero en la práctica, la consagración del voto ponderado aparece en los Reglamentos en relación con las decisiones a adoptar por la Junta de Portavoces del Congreso de los Diputados (art. 39.4 RC) y por las Comisiones para el supuesto de empate en ambas Cámaras (arts.

88.2 RC, 100.4 RS, ambos tras reformas de 16 de junio de 1994 y 24 de octubre de 1995, respectivamente), y en el Senado, al regular la Comisión de Nombramientos (art. 185.2); en normas de desarrollo reglamentario, para la adopción de acuerdos por las ponencias (en el Senado, Norma interpretativa de 18 de noviembre de 1997; en el Congreso, Resolución de 18 de mayo de 2004, que modifica la de 23 de septiembre de 1986).

37 C. Ortega Santiago, *El mandato representativo de los diputados y senadores*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2005, p. 230.

se pueda aplicar en comisión, esto es, que se haya producido el empate en la votación, y además que todos los miembros de la Comisión y del mismo grupo parlamentario hayan votado en el mismo sentido.

En alguna ocasión ha sido objeto de debate público el *ejercicio del voto* de unos parlamentarios por otros. La Mesa del Senado, mediante acuerdo de 13 de marzo de 1991,<sup>38</sup> anuló por esta causa las votaciones correspondientes al proyecto de la que sería Ley 18/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre la Renta de las personas físicas, ordenando su repetición. Formuladas denuncias por falsedad y usurpación de funciones, la Sala Segunda del Tribunal Supremo acordó el archivo de las actuaciones, sobre la base de que estas anomalías deben ser corregidas por las propias Cámaras en aplicación de sus normas reglamentarias internas (Auto de 21 de septiembre de 1992).

En cualquier caso, parece claro que la terminante dicción del artículo 79.3 de la Constitución excluye cualquier forma de delegación de voto conforme al modelo francés, ni siquiera como excepción, que –recordamos una vez más– en Francia (al igual que en Luxemburgo) es contemplada por la propia Constitución. Ya nos hemos referido a las regulaciones contenidas en los Reglamentos autonómicos y a la duda que suscitan incluso cuando ni el Estatuto de Autonomía ni el Reglamento proclaman la indelegabilidad del voto.

## **2. Regulación reglamentaria**

### *El voto personal e indelegable*

Reproduciendo el artículo 79.3 de la Constitución, el artículo 79.2 del Reglamento del Congreso declara: «2. El voto de los Diputados es personal e indelegable. Ningún Diputado podrá tomar parte en las votaciones sobre resoluciones que afecten a su estatuto de Diputado.»

La primera parte de este apartado integra el artículo 92.3 (tras enumerar las clases de votaciones) del Reglamento del Senado, que adopta una sistemática distinta, conteniendo las reglas sobre quórum y mayorías el artículo siguiente.

### *El deber de asistencia y su sanción*

El vigente Reglamento del Congreso de los Diputados establece como primer deber del diputado asistir a las sesiones del Pleno y de las Comisiones de que forme parte (art. 15).

Como derecho, el voto aparece unido a la asistencia: los diputados tendrán el derecho de asistir con voto a las sesiones del Pleno del Congreso y de las Comisiones de que forme parte (art. 6). Es decir, asistencia y voto van unidos, pues no se contempla otra forma de emisión del voto que la personal.

Ahora bien, como el voto es un derecho y no un deber, se identifica el cumplimiento de la función parlamentaria no con el voto –mediante el que se participa en la forma-

<sup>38</sup> Véase *Diario de Sesiones del Pleno del Senado* de 16 de mayo de 1991, p. 3801.

ción de la voluntad de la Cámara o de sus órganos y, por tanto, en el ejercicio de sus funciones— sino con la asistencia.

De ahí que lo que se sancione sea el incumplimiento del deber de asistencia a las sesiones, que ha de ser voluntario y reiterado o notorio (art. 99.1).<sup>39</sup> La sanción consiste en la retirada de los derechos comprendidos en los artículos 6 a 9 (asistencia y voto, solicitud de informe a las Administraciones Públicas, derechos económicos y seguridad social), que puede alcanzar a la parte alícuota de la subvención al grupo parlamentario, y se impone por acuerdo motivado de la Mesa que indique la extensión y duración de las sanciones.

La persistencia en la actitud sancionada puede llevar a la suspensión temporal en la condición de diputado, acordada por el Pleno de la Cámara en sesión secreta, a propuesta de la Mesa (art. 101.1).

En el Reglamento del Senado, el artículo 20 proclama conjuntamente el derecho y el deber de asistencia a las sesiones, así como a votar.<sup>40</sup> La sanción por inasistencia reiterada (y la posibilidad de licencia, que no aparece en el Reglamento del Congreso) es contemplada en el artículo 23.2, tras enunciar el tratamiento y los derechos económicos de los senadores.<sup>41</sup>

#### *La inasistencia no sancionable*

Obviamente, existen supuestos en los que la inasistencia a las sesiones se debe a motivo justificado y no será motivo de sanción. Así, el artículo 99 del Reglamento del Congreso al tipificar la infracción establece los requisitos de voluntariedad y reiteración o notoriedad.

El primero de estos requisitos permite excluir los casos de enfermedad y otros como viaje oficial, delegación en asamblea internacional, etc. El segundo salva las inasistencias ocasionales de los diputados, siempre que no caigan bajo el supuesto de la notoriedad.

Debe señalarse a este respecto que no suelen considerarse como inasistencias las que se producen en las sesiones de las comisiones, haciendo uso o no de la posibilidad de sustitución por otro miembro del grupo parlamentario prevista en el artículo 40.2 del Reglamento, por otra parte, ampliamente practicada en la Cámara sin que haya suscitado reserva alguna.

39 «1. El Diputado podrá ser privado, por acuerdo de la Mesa, de alguno o de todos los derechos que le conceden los artículos 6.º a 9.º del presente Reglamento (asistencia y voto, solicitud de informe a las Administraciones Públicas, derechos económicos y seguridad social) en los siguientes supuestos: 1.º Cuando de forma reiterada o notoria dejare de asistir voluntariamente a las sesiones del Pleno o de las Comisiones. [...] 2. El acuerdo de la Mesa, que será motivado, señalará la extensión y la duración de las sanciones, que podrán extenderse también a la parte alícuota de subvención contemplada en el artículo 28 del presente Reglamento.» (subvención a los grupos parlamentarios)

40 Artículo 20 RS: «1. Los Senadores tendrán el derecho y el deber de asistir a las sesiones plenarias y a las de las Comisiones de las que formen parte, y a votar en las mismas, así como a desempeñar todas las funciones a que reglamentariamente vengán obligados.»

41 Artículo 23.2 RS: «2. No obstante lo anterior, el Senador que reiteradamente dejare de asistir a las sesiones, sin haber obtenido licencia de la Mesa, podrá ser privado de su asignación, por uno o más meses, a propuesta de la Presidencia y por acuerdo de la Cámara tomado en sesión secreta.»

Así, en los casos en que se ha impuesto una sanción por inasistencia, se hacía constatar previamente ésta por los Secretarios de la Cámara en las actas de las sesiones plenarios.

El Reglamento del Congreso, a diferencia del vigente Reglamento del Senado que en su artículo 23.2 se refiere al otorgamiento de licencia por la Mesa, y a diferencia también de los Reglamentos históricos, como se ha expuesto con anterioridad, no prevé la existencia de licencia. No obstante, en la práctica y con la salvedad de los supuestos reseñados en los que concurrían los tres requisitos exigidos por el artículo 99 para la sanción, tampoco se lleva cuenta de las ausencias susceptibles de justificación o que no reúnen los requisitos que las harían sancionables.

Un supuesto típico es el de la inasistencia por causa de maternidad, que en ocasiones es comunicada por la diputada a la Mesa, pero que no es objeto de licencia ni tiene una duración predeterminada, ni por supuesto es objeto de sanción. Lo mismo ocurre con los casos de enfermedad de cierta duración. El único efecto de la ausencia es que, durante el tiempo que dure, el diputado o diputada a la que afecte no podrá votar en la Cámara, pues no se produce la suspensión en el mandato ni la pérdida de la condición de parlamentario.

### *La suspensión y sus efectos*

La suspensión del mandato parlamentario aparece regulada exclusivamente en los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado, y no en la Ley Orgánica del Régimen electoral general, pues en nuestro Derecho parlamentario la suspensión no produce la vacante en el escaño ni, en consecuencia, la correspondiente sustitución por un suplente.

Las causas previstas en el Reglamento del Congreso (art. 21) para la suspensión en los derechos y deberes parlamentarios (que no en el mandato) son:

- Los casos en que así proceda por aplicación de las normas de disciplina parlamentaria establecidas en el Reglamento (esto es, conforme al artículo 101, por persistir en la actitud de inasistencia o quebrantamiento del deber de secreto, impuesta y cumplida la sanción prevista en el artículo 99); portar armas dentro del recinto parlamentario; negativa a abandonar el salón de sesiones tras ser expulsado del mismo; contravención de lo dispuesto en el artículo 17, que prohíbe invocar o hacer uso de la condición de parlamentario para el ejercicio de actividad mercantil, industrial o profesional.
- Cuando, concedida por la Cámara la autorización objeto de un suplicatorio y firme el auto de procesamiento, se hallare en situación de prisión preventiva y mientras dure ésta.
- Cuando una sentencia firme condenatoria lo comporte o cuando su cumplimiento implique la imposibilidad de ejercer la función parlamentaria. En este supues-

to, el artículo 21.2 se refiere a la suspensión en los derechos, prerrogativas y deberes parlamentarios.

Se produce también una suspensión en los derechos y prerrogativas que venía disfrutando el diputado proclamado electo desde su elección cuando, conforme al artículo 20.2, celebradas tres sesiones plenarios no ha adquirido la condición de tal cumplimentando los requisitos previstos en el apartado 1 de este artículo (presentación de la credencial, cumplimentación de la declaración de actividades y prestación de promesa o juramento de acatamiento a la Constitución).

En cuanto a los efectos de la suspensión, conforme al artículo 21 afecta a los derechos y deberes parlamentarios (el apartado 2 incluye las prerrogativas en el caso de suspensión por condena firme). A diferencia de otros ordenamientos que hemos examinado –bien es verdad que se trata de un número reducido de países–, no se produce la sustitución temporal durante la duración de la suspensión. Esto significa que, aunque el escaño no está vacante (y no puede, por tanto, procederse a su cobertura en la forma prevista para los supuestos de pérdida de la condición), está vacío, en el sentido de que su titular no puede ejercer la función parlamentaria.

En opinión de Caamaño,<sup>42</sup> en aquellos ordenamientos que, como los españoles, desconocen el mecanismo de sustitución temporal, la baja prolongada por enfermedad, el procesamiento criminal o la ausencia continuada por motivos personales ineludibles, generan una suspensión de facto, no declarada, que, en algunos casos, puede prolongarse hasta la práctica totalidad de la legislatura, con el correspondiente detrimento de los equilibrios políticos en el seno de la Cámara que a veces descansa sobre un muy reducido número de parlamentarios.

Cabría plantearse si la suspensión declarada afecta incluso a la composición de la propia Cámara a efectos de cómputo del doble quórum previsto en los artículos 78 y 79 de la Constitución. Así se ha entendido siempre, obviamente, en los supuestos en que no se perfeccionaba la condición de diputado y se producía la suspensión de derechos y prerrogativas en los términos del artículo 20.2 RC.

### **3. La regulación de los suplentes en la Ley electoral**

La suspensión no produce la sustitución en el mandato. Los supuestos que contempla la Ley Orgánica del Régimen electoral general para que aquella se produzca en los términos del 164 LOREG son (arts. 164 y 166) el fallecimiento, la incapacidad o la renuncia de un diputado o un senador, a los que añadimos la incompatibilidad declarada sin ejercitar la opción prevista en los artículos 19 RC, 17.1 RS y 160.3 LOREG.<sup>43</sup>

Asimismo, el artículo 160.4 de la LOREG establece como supuesto que lleva aparejada la renuncia la reiteración o continuidad en determinadas actividades y ser- vicios declarados incompatibles, «a lo que se dará efectividad en la forma que determinen los Reglamentos de las Cámaras.»

42 F. Caamaño, *El mandato parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991, p. 228.

43 Estos preceptos deben completarse con la regulación contenida en los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado en cuanto a la pérdida de la condición de diputado o senador: decisión judicial firme que anule la elección o proclamación, fallecimiento o incapacidad declarada por decisión judicial firme, extinción del mandato (en este supuesto, no se cubre una vacante, sino que se produce la renovación de la Cámara mediante elecciones) o renuncia (art. 22 RC, a los que el art. 18 RS añade la condena a pena de inhabilitación absoluta o especial para cargo público por sentencia judicial firme, la pérdida de los requisitos generales de elegibilidad y la comunicación por la Asamblea legislativa autonómica, en el caso de los senadores designados).

También se produce la pérdida de la condición de Diputado o Senador por considerarse como renuncia el no ejercitar, en el plazo de ocho de días desde la declaración y notificación de una incompatibilidad, la opción entre el escaño y el cargo incompatible (art. 19 RC, 17.1 RS, 160.3 LOREG).



La existencia de una lista de posibles sustitutos, para el Congreso, dimana de la exigencia de que las candidaturas, que han de presentarse mediante listas de candidatos (art. 169.2), contengan tantos candidatos como escaños a cubrir y, conforme al artículo 46 –con carácter facultativo a partir de la reforma introducida por el artículo 5 de la Ley Orgánica 1/2003, de 10 de marzo, para la garantía de la democracia en los Ayuntamientos y la seguridad de los Concejales– hasta diez suplentes (antes debían presentarse tres suplentes en todo caso). Para el Senado, en la medida en que las candidaturas son individuales, el artículo 171 dispone la inclusión en las mismas de un candidato suplente.

Recordemos que en el Congreso, de acuerdo con el artículo 164, la sustitución se produce por el candidato al que corresponda, por orden de colocación, de la misma lista que el sustituido. Y en el Senado (como también respecto de los diputados de Ceuta y Melilla), por el suplente que acompaña en la candidatura al parlamentario electo que cesa.

## **VI. Reformas posibles**

Examinado el régimen jurídico vigente, llega el momento de plantearse, como lo hizo en un momento dado una proposición de reforma del Reglamento presentada por el Grupo Parlamentario Catalán (ciu), las reformas posibles en la materia objeto del presente trabajo, a la vista de los distintos ejemplos que nos ofrece el Derecho comparado.

La preocupación que subyace a todos ellos es flexibilizar la emisión del voto por el parlamentario impedido o dificultado para ello, o en general para el cumplimiento de los deberes parlamentarios, o permitir su sustitución.

La primera cuestión a dilucidar es la delegabilidad o indelegabilidad del voto, para examinar a continuación las posibilidades de emisión del voto de forma no presencial o de sustitución temporal de los diputados.

### **1. Exclusión del voto por delegación**

Partiendo de la afirmación del carácter personal e indelegable del voto de senadores y diputados proclamada por el artículo 79.3 de la Constitución, puede concluirse que, al menos a nivel estatal,<sup>44</sup> no tiene cabida en nuestro vigente ordenamiento constitucional el voto por delegación conforme al modelo francés, establecido por el artículo 27 de la Constitución de 1958 como excepción y tras declarar el carácter personal del voto, y asimismo reconocido por la Constitución de Luxemburgo (artículo 65), limitado a una delegación por parlamentario. Es significativo que en los dos países en que existe de forma institucionalizada, sea previa autorización constitucional, y que en Francia apa-

<sup>44</sup> Véanse *supra* las opiniones en relación con las instituciones parlamentarias autonómicas.

rezca como excepción a la personalidad del voto, principio consustancial a las asambleas representativas.<sup>45</sup>

El precepto constitucional español es reproducido en el primer inciso del artículo 79.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados (como también en el artículo 93.2 del Reglamento del Senado), añadiendo a continuación la prohibición de que ningún diputado tome parte en las votaciones sobre resoluciones que afecten a su estatuto de diputado.

Es claro que la eventual modificación del precepto reglamentario no permitiría obviar la declaración constitucional, que no podría ser contravenida por una nueva redacción reglamentaria.

## **2. Emisión no presencial del voto personal**

En cuanto a la posibilidad de emitir un voto telemático que garantice su carácter personal e indelegable para las diputadas y diputados que no puedan emitir su voto presencial, por las razones que se consideren relevantes, existen varios medios posibles de emitir un voto «a distancia» o de forma no presencial, con los que se trata en definitiva de permitir la emisión de un voto que conserve los caracteres constitucionales de personal e indelegable, porque se emite por el propio diputado, pero perdiendo el carácter de inmediatez con respecto bien al lugar, bien al momento en que se celebra la votación en la Cámara o en sus órganos, bien a ambos elementos, espacio y tiempo. Se trataría en todo caso de un voto no presencial.

La cuestión que se plantea es si el voto no presencial contraviene el artículo 79 de la Constitución en cuanto éste se refiere a los miembros de la Cámara presentes o asistentes para establecer los quórum de votación y para adoptar acuerdos. Creemos que es posible una interpretación integradora de este precepto que permita la participación (limitada y justificada) en las votaciones en los términos que se señalan a continuación, bien por escrito bien por medios telemáticos.<sup>46</sup> Bien entendido que estamos hablando de supuestos excepcionales, que no violentaran en exceso la concepción de las asambleas representativas como reunión de personas para deliberar (Cámaras deliberantes) en que se basa el principio democrático, y las votaciones como regidas por el principio de unidad de acto. Y que deberán en todo caso habilitarse las garantías necesarias para asegurar que es el titular del mandato el que ejerce su derecho al voto libremente y que no se altera el sentido del mismo.

Como se ha señalado, el Informe impulsado por la Comisión Constitucional del Congreso el 30 de junio de 2010 sobre las posibles modificaciones del régimen electoral general se inclina por recomendar que los Reglamentos de las Cámaras regulen el voto por medios telemáticos para los casos de maternidad o enfermedad grave.

Del examen de los ejemplos de Derecho comparado recogidos podemos deducir dos posibles direcciones que podría adoptar la reforma, que analizamos a continuación:

<sup>45</sup> En el mismo sentido, C. Ortega Santiago, «El ejercicio del cargo representativo por el parlamentario ausente», *op. cit.*, p. 107.

<sup>46</sup> Coincide en ello el Dictamen del Observatorio citado, pp. 90-93.

- voto no inmediato en el tiempo y en el espacio: voto por escrito.
- voto no inmediato en el espacio, o voto a distancia.

### *Voto por escrito*

#### *a) Ejemplos de Derecho comparado*

La primera posibilidad de reforma sería la introducción del voto por escrito emitido en momento distinto al de celebración de la votación. Hemos visto *supra* los casos de voto por escrito de los diputados de Grecia en misión gubernamental o parlamentaria en el extranjero (restringido a las votaciones nominales o cuando se exigen una mayoría especial para la adopción de acuerdos) y de los miembros de las comisiones del Bundestag para semanas sin sesión plenaria, supuesto de escasa aplicación limitado a sesiones de comisión.

De los ejemplos de regulación que ofrecen los Reglamentos de los Parlamentos autonómicos, en la medida en que no especifican la forma de emisión del voto no presencial (salvo en las Cortes Valencianas y Andalucía), sólo destacaremos aquí que en ocasiones se limitan a casos de embarazo o parto reciente y a votaciones públicas por llamamiento

#### *b) Posibilidad de reforma de los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado*

Si se optara por admitir la posibilidad del voto por escrito, parece que la regulación que se introdujera en los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado debería contemplar al menos las cuestiones siguientes:

- *Supuestos* en los que sería de aplicación, que deberían ser tasados y constituir una excepción, que podría ser autorizada por la Mesa caso a caso o con carácter general. Si se incluyeran entre los supuestos las delegaciones internacionales, por ejemplo, dado el número de viajes de los distintos órganos de la Cámara, se correría el riesgo de incrementar considerablemente un modo de votación que debe ser excepcional.

Si se contemplaran supuestos que den lugar a una ausencia prolongada de la Cámara, la nueva normativa debería combinarse con la regulación de las licencias (por enfermedad, maternidad),<sup>47</sup> cuya concesión podría conllevar la eventual posibilidad de utilizar el voto por escrito en los casos reglamentariamente admitidos.

- *Votaciones* en las que podría utilizarse. Estas deberían limitarse a las que tengan lugar en sesión plenaria.<sup>48</sup> De ellas, parece que el voto por escrito podría ser de aplica-

47 En el mismo sentido, C. Ortega Santiago, «El ejercicio del cargo representativo por el parlamentario ausente», *op. cit.*, p. 87: podría considerarse oportuno que el Reglamento previera expresamente la maternidad o la paternidad como causa justificada de ausencia, despojándola expresamente de sanción, dotando así de visibilidad y de relevancia política a la valoración positiva de la Cámara respecto de esa conciliación, como ocurre en el Bundestag alemán y en las dos Cámaras austriacas.

48 La explicación, expresada con toda claridad por C. Ortega Santiago, *ibidem*, p. 88, es que con la introducción de las distintas propuestas o regulaciones que comentamos no se pretende tanto la conciliación de la vida personal y familiar en sí, sino de evitar que aquella pueda alterar la composición política de la Cámara. «Desde esta perspectiva, la sustitución temporal, la delegación o el voto telemático actúan propiamente a favor de la mayoría del órgano representativo y no necesariamente en beneficio

ción con mayor facilidad a las votaciones públicas por llamamiento nominal, en las que al efectuarse el llamamiento del parlamentario se procedería a la apertura del sobre, en su caso, y a la lectura del voto.

En las restantes *votaciones públicas*, se aprecian los inconvenientes siguientes para la aplicación del voto por escrito:

- dada la utilización habitual del sistema electrónico, se haría necesario proclamar al final de cada votación el resultado del voto en la Cámara y el de los votos por escrito con expresión de los nombres de los parlamentarios votantes, así como el resultado final.
- la fragmentación y multiplicación de votaciones sobre una misma iniciativa (enmiendas y dictamen de un texto legislativo, por ejemplo), cuyo guión se elabora sobre la marcha en función de las solicitudes de votación separada formuladas por los distintos grupos parlamentarios, dificultarían en muchos casos la emisión de ese voto previo, salvo que se hiciese por un sistema de correo electrónico con firma certificada.<sup>49</sup> En cada votación habría de sumarse al resultado obtenido en la Cámara el remitido por escrito.

En las *votaciones secretas*, sólo cabría mantener el secreto del voto en las realizadas por papeletas, pues forzosamente se rompería en las que se emiten por procedimiento electrónico al examinar el voto emitido por escrito, salvo que los avances tecnológicos permitieran participar a distancia en el sistema de votación del propio salón de sesiones.

- Determinación de los *medios* de votación admitidos, que siempre deben asegurar la certeza sobre la emisión personal del voto (firma, en su caso electrónica). Medios posibles serían la carta, el fax o el correo electrónico con firma certificada, dirigidos a la Presidencia de la Cámara o a la dirección de correo habilitada al efecto.
- *Plazo* para la recepción del voto. Esta es una de las cuestiones que podrían plantear problemas, si se amplía el ámbito de aplicación del voto por escrito, dada la disciplina de voto de los grupos parlamentarios y la eventual dependencia del sentido del voto de negociaciones desarrolladas hasta el último momento. El plazo límite para que el voto obrara en la Presidencia de la Cámara sería en todo caso el inicio de la votación sobre el punto en cuestión del orden del día. Si por la admisión de varios supuestos o la aplicación a una pluralidad de votaciones se multiplica el voto por escrito, su aplicación puede complicarse y requerir para la debida orde-

de la institución parlamentaria, que puede *soportar* perfectamente un número amplio de ausencias sin que se menoscabe su capacidad decisoria, merced a los laxos *quóras* de votación que suelen establecer las normas parlamentarias.»

<sup>49</sup> Pese a la utilización de este sistema se plantearon problemas de discrepancia con el sentido del voto del grupo en la primera experiencia

de voto telemático en las Cortes Valencianas. Véase J.A. Martínez Corral y F.J. Visiedo Mazón, «Nota sobre la articulación de un procedimiento en les Corts Valencianes para posibilitar el voto a distancia de una diputada durante el permiso maternal», *op. cit.*, pp. 347-348, y J. Sevilla Merino y E. Soriano Hernández, «El voto no presencial de Sus Señorías», *Diario La ley*, núm. 7110, 9 de febrero de 2009.

nación de las votaciones que aquellos se reciban antes del inicio de la sesión plenaria o al menos del punto correspondiente del orden del día.

### *Voto a distancia*

La segunda posibilidad de emisión personal del voto sin reunir la característica de la inmediatez, en este caso en el espacio, sería el voto emitido a distancia simultáneamente a la celebración de la votación en la sesión correspondiente.

#### *a) Ejemplos de Derecho comparado*

Los ejemplos de este sistema los ofrecen los Reglamentos de los Parlamentos autonómicos de Andalucía («en los supuestos de paternidad o maternidad y de enfermedad o incapacidad prolongada se podrán habilitar para el diputado o diputada formas de voto por procedimientos telemáticos»), Comunidad Valenciana («videoconferencia u otros sistemas técnicos adecuados») y Canarias y Extremadura («en la forma y con las garantías que se dispongan por acuerdo de la Mesa de la Cámara»).

La falta de desarrollo de estos preceptos impide ser más explícito, pero cabe destacar en estas regulaciones su aplicación restrictiva:

- La limitación de los *supuestos* a embarazo o parto reciente (Andalucía), diputados hospitalizados o diputadas imposibilitadas de asistir por causa de embarazo o parto (Canarias), permiso parental o larga enfermedad (Comunidad Valenciana)
- Su aplicación exclusiva a *votaciones* públicas por llamamiento (investidura, moción de censura y cuestión de confianza) en Canarias y la anterior redacción de Andalucía.

#### *b) Posibilidad de reforma de los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado*

La introducción del voto simultáneo a distancia es relativamente sencilla en las votaciones públicas por llamamiento, al ser su carácter excepcional y por poder habilitar para ellas un sistema de videoconferencia o de correo electrónico con los mismos requisitos de certeza sobre el carácter personal del voto expuestos en el apartado anterior respecto del voto por escrito.

La generalización a otras votaciones requeriría la introducción de una tecnología compleja que permitiera participar en ellas desde otro lugar a los diputados autorizados mediante licencia de la Mesa, emitiendo su voto por procedimiento electrónico en los mismos términos que si lo hicieran en el salón de sesiones.

En todo caso, la regulación de esta forma de emisión del voto requeriría, como en el caso anteriormente examinado del voto por escrito, al que nos remitimos, la determinación de:

- supuestos en los que podría utilizarse, órgano y forma de autorización
- votaciones a las que sería de aplicación
- medio de votación

- momento de emisión del voto, relativamente sencillo en el caso de votaciones nominales por llamamiento, bien cuando correspondiera por orden alfabético, bien al final de la lista para no interrumpir la votación presencial.

Sería asimismo conveniente la regulación con carácter general de las excepciones al deber de asistencia, contemplando la licencia a otorgar por la Mesa, como presupuesto para la utilización de esta forma de emisión del voto y para excluir las sanciones por inasistencia.

### **3. Sustitución temporal de los parlamentarios**

#### *Ejemplos de Derecho comparado*

Cuando se prevé que la imposibilidad de asistencia y votación tenga una cierta duración, el Derecho comparado ofrece algunos ejemplos de sustitución temporal de parlamentarios en los que la normativa parlamentaria y electoral establecen causas de suspensión de la condición o de licencia que produce la adquisición de la condición de parlamentario por un suplente con carácter temporal.

Destaquemos de la regulación comparada:

- la necesaria *coherencia* entre la legislación electoral y el Reglamento parlamentario en materia de causas de acceso a la condición del suplente
- a limitación de *supuestos* de sustitución temporal: ser miembro del Parlamento europeo (Finlandia), enfermedad, embarazo o parto (Holanda, Dinamarca, Portugal), adopción, cuidado de niños o enfermos, compatibilidad de cargos (Dinamarca), proceso penal (Portugal), otras razones no especificadas (Suecia, Dinamarca, antes en Portugal)
- la *concesión* de la licencia por el Pleno de la Cámara a propuesta del Presidente en Dinamarca y de la Mesa en Noruega, por el Presidente en Portugal
- la fijación de una *duración* mínima de la licencia y, en ocasiones, máxima (Dinamarca, Portugal)

#### *Posibilidad de reforma*

Aunque el Informe aprobado por la Comisión Constitucional del Congreso desaconseja «por razones constitucionales» la fórmula de la sustitución, nos interesa tener presentes, también aquí, los elementos más destacados de la regulación comparada.

La reforma que introdujera un sistema de sustitución temporal de parlamentarios en nuestro ordenamiento habría de ser más amplia que las contempladas en apartados anteriores, y ello en dos sentidos:

- debería afectar no sólo a los Reglamentos de las Cámaras, sino también a la regulación de los supuestos de sustitución en el mandato contemplados en la Ley Orgánica del Régimen electoral general

– para incluir la sustitución en los Reglamentos, deberían ser objeto de modificación varios preceptos, como los relativos a las causas de suspensión (21 RC) y pérdida de la condición de diputado (22 RC, 18 RS).

En opinión de Caamaño,<sup>50</sup> el mecanismo sustitutorio tiene la gran virtualidad de garantizar la permanencia funcional del mandato representativo, sin que además implique vulneración alguna del principio de prohibición del mandato imperativo, en la medida en que el centro de imputación de voto es la candidatura. Si se admite la sustitución automática por pérdida anticipada del mandato, nada impediría la aconsejable, a su entender, inclusión en nuestro ordenamiento de un mecanismo de sustitución temporal en el ejercicio del mismo, cuando el parlamentario voluntariamente lo solicitase para los supuestos taxativos y durante los plazos puntuales que reglamentariamente se estableciesen.

No obstante, no puede dejar de observarse, con Ortega Santiago, que la discontinuidad en la titularidad o en el ejercicio del cargo electo es extraña al entendimiento habitual del mandato en nuestro ordenamiento, donde hasta ahora la sustitución se configura de manera definitiva e irreversible y sólo se activa en el caso de pérdida del mandato, y donde parece entenderse que la suspensión en el ejercicio del cargo no deja un espacio abierto a su ocupación temporal.<sup>51</sup>

En lo que a los Reglamentos se refiere, la nueva regulación debería contemplar las siguientes cuestiones:

– Causas de la sustitución: supuestos tasados de cierta duración, como la enfermedad o maternidad. Deben justificar suficientemente el recurso a este mecanismo excepcional y no permitir una suerte de «rotación del mandato» entre personas de la misma lista ni ser un sustituto encubierto de la renuncia al escaño.<sup>52</sup>

Especial atención requeriría el supuesto de suspensión por sanción. Algunos autores parecen considerar que debe admitirse como causa generadora de la sustitución, para que no suponga una disminución en el número de miembros del grupo parlamentario durante la duración de aquella. Sin embargo, las circunstancias no son las mismas, como para merecer que se les dé igual tratamiento.<sup>53</sup>

50 F. Caamaño, *El mandato parlamentario*, cit., pp. 229 y ss.

51 C. Ortega Santiago, «El ejercicio del cargo representativo por el parlamentario ausente», *op. cit.*, p. 95.

52 No parece muy acorde con nuestra tradición parlamentaria la sustitución que encontramos en algunos países en caso de ejercicio de funciones gubernamentales. Como se ha señalado, ha sido necesaria la modificación de la propia Constitución para su introducción en Francia. Aparece también con rango constitucional en Portugal, Bélgica, Suecia y Finlandia. Admite esta sustitución, para conseguir una dedicación exclusiva en una de las dos funciones, M.A. Presno Linera, *op. cit.*, pp. 64-65. C. Ortega

Santiago, «El ejercicio del cargo representativo por el parlamentario ausente», *op. cit.*, p. 116, cree que dicha sustitución sólo es adecuada en el supuesto de cargos públicos incompatibles por previsión expresa de la norma, pero no para incompatibilidades fácticas, que dependen de una decisión del titular.

53 Lo que nos llevaría a plantearnos si el suspenso por sanción debe continuar percibiendo derechos económicos, como parece que sería el caso en otros de sustitución temporal. También existen argumentos a favor de que el grupo sufra alguna consecuencia de la sanción, y en todo caso el número de casos es mínimo.

- Mecanismo jurídico que da entrada a la sustitución temporal: suspensión del mandato o licencia. En otros parlamentos, se ha adoptado la segunda, lo que también influye en los efectos.
- Procedimiento: solicitud del parlamentario, concesión por la Mesa o el Pleno de la Cámara.

La solicitud del parlamentario parece inexcusable, en consonancia con la prohibición de mandato imperativo establecida por el artículo 67.2 de la Constitución. Recordemos que algunos Reglamentos de Parlamentos autonómicos establecen garantías adicionales en caso de renuncia al cargo para impedir que esta pueda ser impuesta por la formación política.<sup>54</sup>

- Plazo mínimo, como fijan otros ordenamientos, dada la característica de ausencia de cierta duración que se considera como presupuesto; posibilidad de prórroga o no, plazo máximo, número de veces o duración máxima por legislatura si se admite la sustitución voluntaria por causas no tasadas.
- Causas de retorno del diputado: expiración del plazo, posibilidad de retorno anticipado, solicitud del parlamentario cuando no se establece una duración máxima en la concesión.
- Efectos de la sustitución: no parece fácil compatibilizar la sustitución con el mantenimiento de algunos derechos por el sustituido, como prevé el Estatuto de los diputados en Portugal. Sin embargo, aunque resulta difícil concebir que existan simultáneamente dos titulares del mismo cargo representativo, la tendencia a la laboralización del mandato a que aludíamos *supra* parece requerir que en caso de maternidad/paternidad o enfermedad se mantengan en todo o en parte las prestaciones económicas.

En cuanto a la Ley Orgánica del Régimen electoral general, la reforma habría de contemplar al menos:

- la autoridad (el Presidente de la Cámara) que comunica a la Junta Electoral competente (provincial o Central, según el momento) la sustitución temporal y su finalización
- el retorno del sustituto a su lugar en la lista una vez concluida la sustitución, a comunicación de la misma autoridad
- el supuesto de impedimento o eventual no deseo del siguiente en la lista de asumir una sustitución que es temporal de corta duración (por razones laborales, por ejemplo); efectos (si puede ser llamado el siguiente en la lista sin renuncia del primero a efectos de una futura sustitución plena por renuncia).<sup>55</sup>
- eventual conservación del derecho del suplente a ser llamado, en el curso de una sustitución temporal, a acceder a la condición de diputado con carácter definitivo por baja de otro parlamentario, en lugar de llamar al siguiente en la lista.

<sup>54</sup> Así, el artículo 12 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia establece que la renuncia del diputado debe ser expresa, formalizada por escrito ante la Mesa. Cuando la presencia del Diputado no fuere posible, la fecha y firma del escrito de renuncia deberán acreditarse notarialmente.

<sup>55</sup> Algunos autores propugnan que la sustitución se haga por persona del mismo sexo que el sustituido (véase Dictamen del Observatorio, *op. cit.*, pp. 89-90, y M. A. Presno Linera, *op. cit.*, p. 68). No creemos que deba establecerse esta limitación, que no existe con respecto a las sustituciones en general por pérdida del mandato previstas en el artículo 164 de la LOREG, y que parece pretendería «congelar» no el resultado electoral inicial, que –como es sabido– derivará de las exigencias de composición equilibrada de las candidaturas, con mínimo del cuarenta por ciento para cada sexo en tramos de cinco impuesta por el nuevo artículo 44 bis introducido por la Ley Orgánica 3/2007, sino el existente en el momento que se produzca la sustitución temporal.



## VII. A modo de conclusión

Al acometer cualquier reforma, no ha de olvidarse que el principio general, y así lo demuestra el Derecho comparado, es el carácter personal e indelegable del voto, protegido en algunos países mediante la prohibición expresa de votar por otro, especialmente en votaciones electrónicas. La excepción la constituye el modelo francés de voto por delegación, compartido por Luxemburgo, en ambos países con cobertura constitucional. En la Constitución francesa aparece como una excepción al carácter personal del voto que proclama. Se limita a una delegación por parlamentario, como ocurre también en Luxemburgo.

Existen apenas ejemplos de voto no presencial por escrito. La sustitución temporal de parlamentarios es admitida en los Reglamentos de las Cámaras de los países nórdicos, así como en Holanda, Portugal y Francia, en caso de concesión de licencia, generalmente para supuestos limitados: ser miembro del Parlamento europeo (Finlandia), funciones gubernamentales (Francia), delegación parlamentaria (Noruega), enfermedad, embarazo o parto (Holanda, Dinamarca, Portugal), adopción, cuidado de niños o enfermos, compatibilidad de cargos (Dinamarca), proceso penal (Portugal), otras razones no especificadas (Suecia, Dinamarca).

Entre los Reglamentos de los Parlamentos autonómicos se admite la delegación de voto en Cataluña, País Vasco y Andalucía, y en otros Reglamentos va introduciéndose el voto no presencial para supuestos limitados, siendo en ocasiones su aplicación exclusiva a votaciones públicas por llamamiento (investidura, moción de censura y cuestión de confianza).

La regulación contenida en nuestros Reglamentos históricos parte, como no podía ser menos, de la obligación de asistencia a las sesiones parlamentarias y la necesidad de licencia expresa para ausentarse por más de ocho días, principios que podríamos hoy tomar como punto de partida de toda nueva regulación. En la medida en que la proclamación del carácter personal e indelegable del voto por el artículo 79.3 de la Constitución de 1978 excluye la posibilidad del voto por delegación, los ejemplos de Derecho comparado nos muestran dos posibles direcciones que podría adoptar una reforma de los Reglamentos de las Cámaras: voto por escrito y voto simultáneo a distancia, método éste relativamente sencillo de introducir en las votaciones públicas por llamamiento, al ser su carácter excepcional y por poder habilitar para ellas un sistema de videoconferencia o de correo electrónico con los requisitos de certeza sobre el carácter personal del voto.

La reforma que introdujera un sistema de sustitución temporal de parlamentarios en nuestro ordenamiento habría de ser más amplia que las anteriores, por cuanto debería afectar no sólo a los Reglamentos de las Cámaras, sino también a la regulación de los supuestos de sustitución en el mandato contemplados en la Ley Orgánica del Régi-

men electoral general. En los Reglamentos deberían ser objeto de modificación las causas y efectos de la suspensión en el mandato o de regulación las licencias para inasistencia y sus efectos.

En definitiva, toda reforma debería ser cuidadosamente meditada y coordinada en cuanto a las distintas normas a que afectara, para obtener los objetivos perseguidos y no dar lugar al «baile de escaños» a que se ha referido la doctrina francesa en relación con algún supuesto similar.<sup>56</sup> La introducción del mecanismo de sustitución temporal debería limitarse a supuestos muy concretos concebidos como excepción, manteniéndose la regla de la continuidad del mandato representativo.

<sup>56</sup> Puede verse al respecto P. García-Escudero Márquez, «La revitalización del parlamento en la reforma constitucional francesa de 2008», *Cuadernos de Derecho público* núm. 34-35, 2008, Monográfico *La reforma de la Constitución francesa*, pág. 113, y R.M.<sup>3</sup> Fernández Riveira, «El nuevo régimen de suplencias parlamentarias del art. 25 de la Constitución francesa tras la reforma de 2008», *op. cit.*, p. 255.