

MANDATO REPRESENTATIVO Y AUSENCIA PARLAMENTARIA: ESTADO DE LA CUESTIÓN

ALBERTO ANGUITA SUSI(*)

SUMARIO: I. SIGNIFICADO Y ALCANCE DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978.—II. LAS SITUACIONES DE CARÁCTER TEMPORAL QUE IMPIDEN O DIFICULTAN EL EJERCICIO DE LOS CARGOS REPRESENTATIVOS.—III. LAS SOLUCIONES ANTE LOS SUPUESTOS DE IMPOSIBILIDAD O DIFICULTAD EN EL EJERCICIO DE LOS CARGOS REPRESENTATIVOS.—1. *El voto delegado*.—2. *El voto electrónico*.—3. *La sustitución temporal*.—IV. LA PROBLEMÁTICA QUE SUSCITA LA PUESTA EN PRÁCTICA DE LAS SOLUCIONES PROPUESTAS.—1. *El voto delegado*.—2. *El voto electrónico*.—3. *La sustitución temporal*.—V. ALGUNAS CONCLUSIONES.

(*) Profesor Titular de Derecho Constitucional. Universidad de Jaén.

I. SIGNIFICADO Y ALCANCE DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

La evolución de la democracia y del constitucionalismo moderno ha servido para poner de manifiesto que si bien son los partidos los principales actores a través de los cuales se manifiesta y canaliza la representación política (concepción colectiva), como se encarga de recordar el artículo 6 CE, la titularidad del mandato representativo recae, sin embargo, en los representantes, según se desprende del artículo 23 CE (concepción individualista)(1).

La representación política, por tanto, ha pasado de ser una categoría «pasiva» o «estática», cuyo fin era legitimar el poder establecido, a una «dinámica» o «activa», en virtud de la cual se posibilita y materializa el derecho de los ciudadanos a participar de manera

(1) Esto explica que el constituyente no sólo otorgue relevancia constitucional al papel que juegan los partidos políticos, sino que ha previsto, igualmente, toda una serie de preceptos que dan sentido y complementan el alcance del artículo 23 CE: sirvan como ejemplos los artículos 67.2 (prohibición de mandato imperativo), 71 (prerrogativas parlamentarias) y 79.3 (indelegabilidad del voto). Sobre este tema puede verse a ORTEGA SANTIAIGO, C., *El mandato representativo de los diputados y senadores (La prohibición de mandato imperativo frente a la disciplina de partido)*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2005; CAAMAÑO, F., «Mandato parlamentario y derechos fundamentales (Notas para una teoría de la representación “constitucionalmente adecuada”）」, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 36, 1992; SANTAOLALLA LÓPEZ, F., «Partido político, Grupo parlamentario y Diputado», AAVV, J. J. GONZÁLEZ ENCINAR (coord.), *Derecho de Partidos*, Espasa Universidad, Madrid, 1992; y PUNSET BLANCO, R., «Prohibición de mandato imperativo y pertenencia a partidos políticos», AAVV, J. J. GONZÁLEZ ENCINAR (coord.), *Derecho de Partidos*, *op. cit.*

efectiva en los asuntos públicos(2). Este tránsito tiene como principal consecuencia la aparición de un circuito de legitimación democrática bajo el cual los representantes actúan en favor de los intereses del conjunto de ciudadanos representados(3); de aquí la lógica prohibición del mandato imperativo y la implantación, en su lugar, del mandato representativo(4).

Situados en este escenario, parece obvio que el contenido constitucional del artículo 23 CE sólo puede satisfacerse si los representantes políticos participan de una manera efectiva y plena en la formación de la voluntad parlamentaria; esto es, en todos aquellos trámites y procedimientos que sirven para que el órgano representa-

(2) Ya B. CONSTANT, en su famoso discurso pronunciado en París en 1820, sobre la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos, afirmaba que la representación es la única técnica de participación política que conviene y se adapta a la libertad de los modernos. En esta línea, FOSSAS ESPADALER apunta que «la participación ha sido frecuentemente objeto de estudio como valor teorizado o como práctica ejercida en la evolución del Estado constitucional, pero no ha despertado el mismo interés en tanto que derecho proclamado en los textos constitucionales» (*El derecho de acceso a los cargos públicos*, Tecnos, Madrid, 1993, p. 13). Sobre la evolución del concepto de representación, resultan ilustrativos los siguientes trabajos: DE VEGA, P., «Significado constitucional de la representación política», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 44, 1985; ACOSTA SÁNCHEZ, J., «La articulación entre representación, constitución y democracia», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 86, 1994; ABELLÁN, A. M., «Notas sobre la evolución histórica del parlamento y de la representación política», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 92, 1996; CHUECA RODRÍGUEZ, R., «Representación, elección y mandato: en torno a dos recientes monografías sobre el proceso representativo», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 38, 1993; y ARRUEGO RODRÍGUEZ, G., *Representación política y derecho fundamental*, CEPC, Madrid, 2005.

(3) El profesor GARRORENA MORALES lo ha expresado gráficamente con su habitual clarividencia: «en definitiva, hemos pasado del concepto “representación-ante-el poder” al concepto “representación-poder”, lo que a la postre, supone que el término “representación” ha comenzado a cubrir como significante, en este segundo caso, una realidad sustancialmente distinta de la que cubría. Representar, ahora, no es “actuar ante”, sino “estar por”, esto es, no es actuar por nosotros ante el poder, sino estar por nosotros en el poder» (*Representación política y Constitución democrática*, Civitas, Madrid, 1991, p. 50).

(4) En este sentido, PRESNO LINERA sostiene que se trata de «un instrumento establecido para asegurar la expresión de la representatividad política, y es esta finalidad la que ha de presidir su articulación y la que debe modular, en su caso, la libertad del representante en el ejercicio de sus funciones» (Extraemos la cita de la Ponencia «La sustitución temporal de los cargos políticos representativos», presentada por el autor al Foro «Representación y Democracia», celebrado en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, el 29 de enero de 2009).

tivo al que pertenecen exteriorice su posición y, en definitiva, cumpla las funciones que tiene atribuidas.

La consecución de este objetivo, no obstante, puede verse truncado si los representantes políticos, por distintas circunstancias, se ven imposibilitados para ejercer las funciones inherentes al ejercicio de su cargo. Entre los motivos que pueden dar lugar a esta situación se encuentran, de un lado, los que podríamos denominar personales (enfermedad, baja maternal o paternal, licencias y permisos, situaciones especiales, etc.) y, de otro, los disciplinarios (detención, condena penal, faltas disciplinarias graves)(5).

A diferencia de los supuestos del primer grupo, que todavía carecen de una regulación normativa completa y generalizada en nuestro ordenamiento, los del segundo, en cambio, sí aparecen previstos en los Reglamentos parlamentarios. Ahora bien, sobre ambos subyace una problemática o carencia común: la falta de un conjunto normativo que más allá de describir los supuestos de hecho, regule los procedimientos y las vías más adecuadas para resolver los problemas derivados de la ausencia temporal de los parlamentarios(6).

(5) Vid. DÍEZ LAGO, P., «El deber de asistencia de los parlamentarios a las sesiones y el derecho al ejercicio del cargo (art. 23.2 CE)», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 23, 1991; y DEL PINO CARAZO, A., «La suspensión de los derechos de los parlamentarios», *Corts, Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 17, 2006.

(6) Todo ello con el fin de evitar que el legislador regule el ejercicio de los cargos representativos «en términos tales que se vacíe de contenido la función que han de desempeñar, o se la estorbe o dificulte mediante obstáculos artificiales, o se coloque a ciertos representantes en condiciones inferiores a otros, pues si es necesario que el órgano representativo decida siempre en el sentido querido por la mayoría, no lo es menos que se ha de asignar a todos los votos igual valor y se ha de colocar a todos los votantes en iguales condiciones de acceso al conocimiento de los asuntos y de participación en los distintos estadios del proceso de decisión» (STC 32/1985, de 6 de marzo). En este sentido, la STC 361/2006, de 18 de diciembre, refiriéndose a los órganos de dirección del Parlamento vasco, afirmaba lo siguiente: «Es vulnerado el artículo 23.2 CE si los propios órganos de las Asambleas impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de los representantes. Tales circunstancias imponen a los órganos parlamentarios una interpretación restrictiva de todas aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de aquellos derechos o atribuciones que integran el status constitucionalmente relevante del representante público y el deber de motivar las razones de su aplicación, so pena, no sólo de vulnerar el derecho fundamental del representante de los ciudadanos a ejercer su cargo (art. 23.2), sino también de infringir el de éstos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1)». Esta Sentencia ha sido comentada por GARCÍA-ESCUDE-

Teniendo en cuenta, en todo caso, que cuando hablamos de ausencia nos estamos refiriendo tanto a la inasistencia del parlamentario a las sesiones convocadas reglamentariamente, como al hecho de no encontrarse en la sede parlamentaria(7).

II. LAS SITUACIONES DE CARÁCTER TEMPORAL QUE IMPIDEN O DIFICULTAN EL EJERCICIO DE LOS CARGOS REPRESENTATIVOS

Como ya se ha dicho, la satisfacción de los intereses de los representados depende del cumplimiento efectivo de los deberes propios del cargo por parte de los representantes, para lo cual se requiere como presupuesto lógico la presencia y la asistencia activa de éstos a las sesiones parlamentarias. En este sentido, el artículo 79 CE establece que para la adopción de acuerdos las Cámaras deben contar con la asistencia de la mayoría de sus miembros, quienes deben estar presentes en las sesiones que se celebren debido a que el voto es personal e indelegable(8).

RO MÁRQUEZ, P., «¿Es posible repetir las votaciones parlamentarias? ¿Vota el diputado o el grupo parlamentario? A propósito de la STC 361/2006», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 20, 2007; y PARDO FALCÓN, J., «Votaciones y Grupos parlamentarios (Comentario a la STC 361/2006, de 18 de siembre, sobre votación electrónica del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del País Vasco para 2005)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 81, 2007. Además, de la jurisprudencia constitucional, el Auto de la Sala Segunda del Tribunal Supremo 690/1991, de 21 de septiembre, también se pronunció sobre la repetición de una votación reconduciendo el tema a una cuestión de orden parlamentario, ámbito en el que debe salvaguardarse el derecho de los parlamentarios a emitir su voto. En Derecho Comparado, concretamente en Italia, la Sentencia de la Corte Constitucional núm. 269, de 19 de julio de 1996, se pronunciaba en los mismos términos que nuestro Tribunal Constitucional.

(7) Cfr. con RIPOLLÉS SERRANO, R. M.^a, «Artículo 79. Las votaciones parlamentarias», *AAVV, Comentarios a la Constitución Española*, t. VI, Edersa, Madrid, 1998, p. 780.

(8) Así lo ha recordado también nuestro Tribunal Constitucional, que en el Auto 1227/1988, de 7 de noviembre afirmaba que «la asistencia a las sesiones no es tan sólo un mero deber reglamentario, sino al tiempo un requisito inexcusable para el cumplimiento de la globalidad de las tareas parlamentarias». En términos más drásticos, aún si cabe, se expresaba el artículo 86 del Reglamento del Congreso de los Diputados de 1834, el cual disponía: «dos de los secretarios apuntarán los nombres de todos los procuradores presentes, leyendo uno de los secretarios en voz alta la lista, por si hubiese omitido alguno; después de cuya lectura no se admitirán a votar a los que entren de nuevo en el salón». En los actuales Reglamentos parlamentarios es común encontrar términos como los de «presencia», «puerta cerrada», «viva voz», «tribuna», «escaño», «asistencia», etc., que ponen

La ausencia de los parlamentarios puede deberse a distintos motivos, sin embargo aquí se hará referencia sólo a aquéllos supuestos objetivos que impidan realmente, pese a la voluntad del parlamentario en concreto, que éste pueda desempeñar sus funciones. Esto excluye, en consecuencia, los casos en los que la ausencia se produce por voluntad del parlamentario de no asistir a las sesiones por distintos motivos subjetivos (reivindicaciones, huelga, libertad ideológica, protestas, etc.) a los que se aplicarán las sanciones disciplinarias correspondientes(9).

En nuestro ordenamiento jurídico, las medidas tendentes a paliar los efectos derivados de la ausencia parlamentaria se enmarcan en el ámbito de la no discriminación y la conciliación de la vida familiar y laboral(10), tal y como establece la Disposición Final Séptima de

de manifiesto un parlamentarismo de corte presencial. Sobre este aspecto, véase a FERNÁNDEZ RIVEIRA, R. M.^a, *El voto parlamentario*, CEPC, Madrid, 2003, pp. 114-142. Asimismo resulta interesante el contenido de la enmienda núm. 14 formulada por el Grupo Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía sobre el art 85.1 de la Proposición de Reforma del Reglamento del Parlamento de Andalucía, con el siguiente tenor literal: «Los acuerdos serán válidos cuando hayan sido aprobados por la mayoría simple de los miembros presentes del órgano correspondiente y de los ausentes que hayan delegado su voto reglamentariamente (...)» (*Vid. Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía*, núm. 262, de 22 de junio de 2009, p. 9).

(9) En los Autos del TC 1227/1988 y 334/1993, puede leerse que «es claro que el incumplimiento por parte de los parlamentarios de tareas explícitamente consideradas en el Reglamento como deberes propios del cargo (...) es causa razonable para una sanción disciplinaria (...) (y, siendo obligación principal de un cargo público la asistencia a las sesiones) no queda justificada la inasistencia por el hecho de que no sea debida a falta de diligencia, sino a la adopción de una deliberada actitud política, puesto que en ningún caso puede ésta legitimar el desconocimiento de los deberes de un cargo público». *Vid. ROLLNERT LIERN, G., «El conflicto entre los deberes parlamentarios y la libertad ideológica ante el Tribunal Constitucional», Corts, Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 11, 2001.

(10) La Proposición no de Ley aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados en diciembre de 2004 determinaba: «El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a realizar, en el más breve plazo posible, y en todo caso antes de un año, los estudios y trabajos necesarios para promover una modificación en la legislación actual, con el fin de posibilitar la compatibilidad entre el ejercicio de las funciones públicas representativas y el derecho que tienen madres y padres a disfrutar del período de baja, legalmente establecido con carácter general, para los supuestos de maternidad, adopción y acogimiento». Al amparo de la Ley Orgánica 3/2007, el Grupo parlamentario de Convergencia i Unió presentó la Proposición 410/000008, de 30 de mayo de 2008, de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados, proponiendo la adición de un nuevo apartado al artículo 82 del Reglamento del Congreso de los Diputados con el siguiente tenor literal: «Las diputadas y los diputados

la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres: «A partir de la entrada en vigor de esta Ley, el Gobierno promoverá 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»(11).

Pese a este mandato, resulta evidente que las medidas que debería incorporar el legislador tendrían que hacer referencia, más allá del ámbito de la maternidad o paternidad, a todos aquellos supuestos que impidan o imposibiliten el ejercicio de las funciones parlamentarias, dado que la representación política es una relación continuada en la que no puede haber interrupciones que obstaculicen la participación política de los ciudadanos en la vida pública.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, cabe plantear una serie de reflexiones en torno a las regulaciones contenidas en los distintos Reglamentos parlamentarios que prevén esta materia:

a) Algunas regulaciones parlamentarias son anteriores a la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres(12), lo que pone de manifiesto que el fundamento

que, con motivo de una baja por maternidad o paternidad o por enfermedad, no puedan cumplir con el derecho y el deber de asistir a los debates y participar presencialmente en las votaciones, podrán efectuar las mismas por un procedimiento telemático que garantice su voto personal e indelegable». (El texto completo de esta iniciativa puede ser consultado en el *Boletín Oficial del Congreso de los Diputados*, núm. 108-I, de 30 de mayo de 2008).

(11) Este mandato legal se ha visto materializado en el Informe encargado por el Gobierno sobre permisos de maternidad y paternidad de personas que ostentan un cargo electo al «Observatorio de Derecho europeo, autonómico y local de la Universidad de Granada». Sobre la presentación de este Informe puede verse la comparencia de Doña Isabel Martínez, Secretaria General de Políticas Igualdad, ante la Comisión de Igualdad del Congreso de los Diputados (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 316, de 18 de junio de 2009).

(12) En este sentido destacan los preceptos reglamentarios de las siguientes Asambleas legislativas autonómicas: artículo 85 (Andalucía), artículo 94 (Canarias), artículo 84 (Cataluña) y artículo 81 (Valencia). Por su parte, tras la aprobación de la Ley Orgánica 3/2007, han sido objeto de reforma el artículo 144 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, el artículo 88 del Reglamento del Parlamento del País Vasco y el artículo 85 del Reglamento del Parlamento de Andalucía; y se encuentran en proceso de reforma o estudio los Reglamentos del Parlamento de Galicia y de Navarra.

y el origen de las mismas no responde, en realidad, a un intento de conciliar la vida personal y familiar, sino más bien a que la ausencia de los parlamentarios pueda alterar el sentido de las votaciones en casos de especial trascendencia (investidura, moción de censura y cuestión de confianza)(13).

b) Las previsiones reglamentarias no siempre cubrirían aquellos supuestos de ausencias, más o menos prolongadas, en las que no sólo se imposibilitaría el ejercicio del voto parlamentario sino también la participación de los representantes en los debates previos a la emisión del mismo(14). Es cierto que la votación es un acto que, en sí, ocupa poco tiempo, pero también lo es que supone la exteriorización de la voluntad del representante, por lo que el seguimiento de los debates previos resulta imprescindible para modelar el sentido del voto(15). Esta deficiencia pretende ser paliada, de alguna

(13) A estos supuestos se refiere el vigente artículo 94.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias y el artículo 144 del Reglamento del Parlamento de Extremadura. En el debate que tuvo lugar en el Pleno del Parlamento de Andalucía el 25 de marzo de 2009, al objeto de la toma en consideración de la proposición de reforma del Reglamento del Parlamento para facilitar la votación en los casos de maternidad, paternidad y supuestos de enfermedad, presentada por el Grupo parlamentario socialista, salió a relucir este tema. Al respecto, la diputada Pérez Fernández, en representación del Grupo proponente afirmaba: «Decía que parece lógico que el Reglamento de la Cámara sea capaz de adaptarse para que las causas de enfermedad o las bajas por maternidad o paternidad de algunos de los diputados o diputadas no supongan una alternación en la relación de fuerzas extraídas de la voluntad popular, extraídas de las urnas». En el mismo sentido, el representante de Izquierda Unida, Sr. García Rodríguez manifestaba: «En definitiva, lo que aquí se trae no es solo algo para defender el derecho de la mujer a la maternidad, y del hombre a la paternidad, sino lo que se trae, el objetivo que persigue esta propuesta de ley es que en ningún momento la exigua mayoría que hay en esta Cámara se modifique por otras circunstancias» (*Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía*, núm. 41, de 25 de marzo de 2009, pp. 8 y 10).

(14) Piénsese en los casos en los que se requieren varias votaciones sucesivas, tal y como sucede en ciertos trámites del procedimiento legislativo (enmiendas *in voce* y transaccionales) o en la aprobación de las proposiciones no de ley y de las resoluciones.

(15) «La votación es la manifestación parlamentaria que requiere mayor personalización en la intervención de los parlamentarios, pues si el debate o la discusión son actos preparatorios cuyo protagonismo generalmente se atribuye a los “cabezas de fila” o a los expertos por áreas (...) esta tecnificación nunca podrá predicarse de las votaciones que son expresión única a través de la que cada parlamentario expone su voluntad, creando la voluntad nacional, mediante técnicas semejantes a la delegación que, por razones obvias, no puede ser delegada» (RIPOLLÉS SERRANO, M.ª R., «El artículo 79. Las votaciones parlamentarias», *op. cit.*, p. 790). Siguiendo a FERNÁNDEZ RIVEIRA convendría diferenciar dos

manera, por aquellos reglamentos parlamentarios en los que se ha previsto la delegación de voto, en los que se establece que en dicha delegación deberá concretarse, entre otros aspectos, «los debates y las votaciones donde habrá de ejercerse»(16).

c) Los supuestos contemplados requieren ser concretados jurídicamente, a fin de establecer su alcance y contenido. En este sentido, algunos Reglamentos parlamentarios difieren las posibles dudas interpretativas que puedan suscitarse a los acuerdos que adopten sobre el particular los respectivos órganos parlamentarios(17). El recientemente reformado artículo 85 del Reglamento del Parlamento de Andalucía(18), distingue dos situaciones: en los casos de paternidad y maternidad la delegación del voto se dirige a la Mesa del Parlamento, la cual no tendría margen de apreciación alguna al respecto, mientras que en los supuestos de enfermedad o incapacidad prolongada será el Pleno del Parlamento quien decida en última instancia, previo dictamen de la Comisión del Estatuto de los Diputados, si bien será la Mesa la que establecerá los criterios generales para delimitar los supuestos que pueden dar lugar a la delegación en estos casos.

La aplicación de los supuestos de ausencia no es, en modo alguno, un tema baladí, pues entre la enfermedad, la maternidad, la hospitalización o la situación de embarazo o parto reciente puedan plantearse dudas. Así, no parece conveniente equiparar embarazo, enfermedad y hospitalización toda vez que «el embarazo, la maternidad en sí, no es una enfermedad, y no puede ser asimilado el embarazo o el parto reciente de una parlamentaria a estados de salud precaria o acciden-

conceptos: el *voto* es la expresión de la voluntad de un sujeto respecto de un determinado contenido, mientras que la *votación* es el acto por el que se ejerce el voto (*El voto parlamentario, op. cit.*, p. 9).

(16) *Vid.* artículos 84.2, 85.5 y 88.1 de los Reglamentos del Parlamento de Cataluña, Andalucía y País Vasco, respectivamente.

(17) Algunos Reglamentos parlamentarios delegan en la Mesa la forma y la garantía del sistema de votación en casos de ausencia, tal y como sucede con los artículos 144, 94 y 84 de los Reglamentos parlamentarios de Extremadura, Canarias y Cataluña, respectivamente.

(18) *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía*, núm. 323, de 22 de octubre de 2009.

tes que requieran hospitalización»(19). Asimismo, sería oportuno precisar si por maternidad se entienden los supuestos de avanzado estado de la gestión, las complicaciones derivadas de ésta o la proximidad del parto, haya hospitalización o no, o si también abarcaría las situaciones derivadas del permiso de maternidad.

d) Finalmente, se observa una deficiente enumeración de los supuestos que pueden dar lugar a la ausencia parlamentaria. De esta forma, mientras que los distintos Reglamentos parlamentarios hablan de permiso de maternidad o paternidad (derivado de embarazo, nacimiento o adopción), hospitalización, enfermedad, incapacidad y convalecencia, en otros países, como Francia, el artículo 1 de la Ordenanza núm. 58-1066, de 7 de noviembre de 1958, por la que se autoriza a los parlamentarios a delegar su derecho al voto(20), se prevé la enfermedad, accidente, suceso familiar grave, misión temporal encomendada por el Gobierno(21), cumplimiento del servicio militar, participación en trabajos de Asambleas Internacionales, estar ausente de la metrópoli y casos de fuerza mayor apreciados por las Mesas de las Cámaras(22).

(19) MARTÍN VIDA, M.^a A., y JERÓNIMO SÁNCHEZ-BEATO, E., «La votación pública por llamamiento de las parlamentarias andaluzas en los supuestos de embarazo o parto reciente (comentario al artículo 86.2 del Reglamento del Parlamento andaluz)», AAVV, J. CANO BUESO (coord.), *El Parlamento de Andalucía. Órganos de extracción parlamentaria. Órganos consultivos o de participación de designación parlamentaria*, Parlamento de Andalucía, Sevilla, 2004, p. 216. En el mismo sentido puede verse a AGUILÓ I LÚCIA, L., «Los permisos parentales de diputadas y diputados», AAVV, *La democracia constitucional. Estudios en homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente*, Editores Varios, Madrid, 2002, p. 974.

(20) Vid. MARTÍNEZ, R., «Sobre algunas peculiaridades del *status* jurídico del parlamentario francés: delegación del voto y sustitución parlamentaria», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 22, 1991, pp. 132-133; ROUVILLOIS, F., «Heurs et malheurs d'un principe: le vote personnel des députés», *Revue du Droit Public*, núm. 3, 1998.

(21) En relación al desarrollo legal operado sobre esta previsión, contenida en el artículo 25.2 de la Constitución francesa, por los artículos 176, 319 y 320 de la Ley Orgánica por la que se aprueba el Código Electoral, puede verse la Sentencia núm. 2008-572, de 8 de enero de 2009, del Consejo Constitucional francés, en la que se declaran inconstitucionales algunos párrafos de dichos preceptos.

(22) El artículo 23 del Reglamento del Senado de 1847 establecía: «Si algún senador tuviere que ausentarse para desempeñar alguna comisión de servicio público por orden del gobierno, o con motivo de su salud o intereses, lo participará por escrito al Senado para su conocimiento, con expresión del lugar a donde se dirigiere». En esta línea, el Reglamento del Senado de 1871 preveía en su artículo 64: «Si algún senador tuviese precisión de

III. LAS SOLUCIONES ANTE LOS SUPUESTOS DE IMPOSIBILIDAD O DIFICULTAD EN EL EJERCICIO DE LOS CARGOS REPRESENTATIVOS

Una vez delimitados los posibles supuestos que pueden dar lugar a la inasistencia de los parlamentarios, correspondería determinar cuáles serían las posibles soluciones para paliar estas situaciones, así como la viabilidad jurídico-constitucional de las mismas, un aspecto que será estudiado en el siguiente epígrafe.

1. *El voto delegado*

En Derecho Comparado, la aplicación de esta técnica aparece prevista en la Constitución francesa de 1958, en cuyo artículo 27 se afirma: «Todo mandato imperativo es nulo. 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».

Como puede apreciarse, el precepto constitucional establece, como regla general, que el voto es personal (e indelegable, cabría añadir), de manera que la excepción sería la delegación de voto. En nuestro ordenamiento, sin embargo, el artículo 79.3 CE señala, sin ambages, que «el voto de senadores y diputados es personal e indelegable», una previsión que se repite en algunos Estatutos de Autonomía y Reglamentos parlamentos autonómicos y que conecta con la prohibición expresa de mandato imperativo del artículo 67.2 CE(23).

ausentarse por más de ocho días, deberá pedir licencia al Senado exponiendo por escrito los motivos y señalando el tiempo que necesitare. El Senado tomará en consideración y acordará lo que estime conveniente».

(23) Esto lleva a TERRÓN MONTERO a señalar que si bien «la delegación permitida por la Constitución francesa supone una peculiaridad del parlamentarismo galo ajena a la tradición y modos que han regido en los textos constitucionales históricos de nuestro país, no parece que la misma tenga fácil acomodo en el conjunto de valores y principios que rigen el actual modelo parlamentario, sea estatal o autonómico» («La ausencia temporal del diputado por motivos relevantes: posibles soluciones», AAVV, J. CANO BUESO (coord.), *El Parlamento de Andalucía. Órganos de extracción parlamentaria...*, op. cit., p. 181). Pese

La técnica de la delegación exige establecer el procedimiento a través del cual se puede hacer efectiva la misma. Una vez más, el sistema francés nos ofrece algunas pistas al respecto. Los artículos 62 del Reglamento de la Asamblea Nacional y 64 del Senado, señalan las condiciones y los requisitos de la delegación: es personal e intransferible, se restringe a las votaciones públicas, exige un acuerdo previo entre delegante y delegado, debe ser notificada al Presidente de la Cámara o de la Comisión respectiva y se entenderá concedida, salvo disposición en contrario, por un plazo de ocho días, que podrá ser prorrogado.

Pese a los obstáculos constitucionales que existen en nuestro sistema jurídico, la delegación del voto parlamentario ha sido prevista por el artículo 84 del Reglamento del Parlamento catalán, 88 del Parlamento vasco⁽²⁴⁾ y 85 del Reglamento del Parlamento andaluz, en virtud de los cuales se exige que la delegación se realice por escrito en el cual deberá constar el nombre del miembro de la Cámara que recibe la delegación, los debates y votaciones a los que se aplicará y el tiempo de duración de la misma.

2. *El voto electrónico*

Como ya hemos tenido la oportunidad de señalar, «el derecho parlamentario se fundamenta en el presupuesto ineludible de la presencia física del diputado en el salón de Plenos o Comisiones, por lo que, en principio, resulta inconcebible una participación en la conformación de la voluntad de la Cámara del parlamentario

a esta advertencia, en la Exposición de Motivos que acompaña a la reforma del artículo 85 del Reglamento del Parlamento de Andalucía puede leerse lo siguiente: «La naturaleza personal e indelegable del voto establecida en el artículo 79.3 de la Constitución Española se predica exclusivamente de senadores y diputados, sin que exista un precepto similar en el Estatuto de Autonomía para Andalucía» (*Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía*, núm. 323, de 22 de octubre de 2009).

(24) Este precepto ha sido puesto en práctica tras la constitución de esta Cámara por resolución de la Mesa de 21 de abril de 2009, que permitió la primera delegación de voto por parte de la parlamentaria del Grupo Socialista, Sra. Natalia Rojo, por su próxima maternidad.

desde el exterior de la sede»(25). Esta premisa, sin embargo, no ha impedido que en el ámbito autonómico se hayan previsto medidas en este sentido. Nos referimos al artículo 81.5 del Reglamento de las Cortes Valencianas, reformado en diciembre de 2006(26), en el cual se establece que «(...) las Cortes 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». Una previsión que se reitera en el reformado artículo 85.7 del Reglamento del Parlamento de Andalucía.

La puesta en práctica en las Cortes Valencianas del sistema de voto electrónico, en la sesión de Pleno de 16 de diciembre de 2008 para aprobar la Ley de Medidas Fiscales y la Ley de Presupuestos para el año 2009, con motivo de la imposibilidad de asistir a la votación de las mismas por parte de una diputada que se encontraba disfrutando de un permiso maternal, puso de manifiesto la dificultad de aplicar tal procedimiento a una sesión en la que, previsiblemente, se iban a suceder las votaciones para aprobar dichas leyes(27).

Pese a los esfuerzos realizados por parte del Servicio de Informática de las Cortes Valencianas a la hora de facilitar y garantizar al máximo el voto de dicha diputada, lo cierto es que éste resultó diferente al de su Grupo parlamentario en cuanto a la aprobación de varios preceptos debido a que el sistema diseñado obligaba a la diputada afectada a emitir su voto con demasiada antelación a la votación presencial.

(25) TERRÓN MONTERO J., «La ausencia temporal del diputado por motivos relevantes: posibles soluciones», *op. cit.*, p. 184.

(26) Este precepto ha sido analizado en profundidad por SEVILLA MERINO, J., y SORIANO HERNÁNDEZ, E., «El voto no presencial de sus señorías», *La Ley*, núm. 7110, 2009.

(27) *Vid.* MARTÍNEZ CORRAL, J. A., y VISIEDO MAZÓN, F. J., «Nota sobre la articulación de un procedimiento en les Corts Valencianes para posibilitar el voto a distancia de una diputada durante el permiso maternal», *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 20, 2009.

3. *La sustitución temporal*

El Derecho Comparado vuelve a servirnos de observatorio en este ámbito, dado que son varios los países europeos en los que se prevé esta figura(28). Así, destacan los casos de Suecia, Dinamarca, Portugal y Holanda(29), cuyos respectivos Reglamentos parlamentarios y normas de Gobierno prevén la técnica de la sustitución temporal de los diputados.

En realidad en Suecia no existe una regulación específica sobre la materia, sino que todos los parlamentarios y parlamentarias tienen el mismo derecho a la baja por paternidad y maternidad que el resto de los ciudadanos, de aquí que durante ese período se ausenten de la Cámara. No obstante, puede citarse el artículo 9 del Capítulo III, de los Instrumentos de Gobierno de 1974, el cual establece que «por cada puesto que un partido haya obtenido se designará un diputado al Parlamento, así como un suplente». Por su parte, en el artículo 9 del Capítulo IV se prevé lo siguiente: «Mientras un diputado sea Presidente del Parlamento o miembro del Gobierno, su mandato será desempeñado por el suplente. El Parlamento podrá establecer en la Ley del Parlamento que el suplente sustituya al titular cuando éste se halle ausente con permiso».

Por su parte, en Dinamarca el artículo 31.4 de la Constitución de 1953 señala que «La Ley electoral dispondrá lo relativo a la elección de suplentes y a las condiciones de su entrada en el Parlamento (...);»

(28) La existencia de distintas regulaciones nacionales ha hecho que la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo haya aprobado un Proyecto de Informe sobre las normas aplicables a los diputados en los supuestos de maternidad o paternidad, el cual se ha traducido en la correspondiente modificación del artículo 4 del Reglamento del Parlamento Europeo.

(29) Las referencias normativas de estos países las tomamos de TERRÓN MONTERO, J., «La ausencia temporal del diputado por motivos relevantes: posibles soluciones», *op. cit.*, pp. 189-190; AGUILÓ I LÚCIA, L., «Los permisos parentales de diputadas y diputados», *op. cit.*, pp. 974-975; y MERCADER UGUINA, J. R., y GÓMEZ ABELLEIRA, F. J., «Ejercicio de funciones públicas representativas, cargos públicos y disfrute del descanso por maternidad, adopción y acogimiento», *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 133, 2007, pp. 70 y 71.

previsión que ha sido desarrollada por los artículos 40, 41 y 42 del Reglamento del Parlamento danés, modificado en mayo de 1999, en virtud de los cuales cabe solicitar permisos cuando concorra enfermedad, gestión de asuntos oficiales en el extranjero, embarazo, parto y nacimiento de un hijo.

El artículo 153.2 de la Constitución de Portugal afirma: «Se regularán por Ley Electoral la posición de vacantes que se produzcan en la Asamblea y la sustitución temporal por motivo procedente». Los artículos 5 y 9 del Estatuto de los Diputados portugueses, aprobado por la Ley 7/1993, de 1 de marzo, modificada por la Ley 3/2001, de 23 de febrero, determinan que los Diputados podrán solicitar su sustitución por un período global no superior a los 10 meses en cada legislatura y que aquéllos serán sustituidos por el primer candidato no elegido en la respectiva candidatura. En cuanto a los motivos, dichos preceptos hablan de «sustitución temporal por motivos relevantes», entre los que se incluye la enfermedad prolongada, la maternidad y paternidad, la actividad profesional inaplazable, el ejercicio de funciones dentro del partido, así como cualquier otra situación privada que impida el ejercicio de las funciones inherentes al cargo. Y en cuanto a los efectos de la sustitución conviene destacar que la misma es temporal, que no implica la pérdida del derecho a la remuneración por el diputado sustituido y que el tiempo de licencia se computa como tiempo de servicio.

Finalmente, en Holanda la reforma de la Ley electoral en 2006 ha permitido la posibilidad de suspensión temporal a causa de embarazo, parto o enfermedad prolongada por un período máximo de 16 semanas.

Las posibilidades de importar este tipo de medidas a nuestro sistema jurídico pasan, en gran medida, por la reforma de los artículos 46.3, 164.1 y 171.2 de la Ley 5/1985, de Régimen Electoral General, en virtud de los cuales se impone la obligación de incluir suplentes en las listas de los candidatos tanto al Congreso como al Senado, para los casos de fallecimiento, incapacidad y renuncia. Siendo consecuentes con esta regulación, así como con la diversa naturaleza que tienen estos casos con las situaciones derivadas de la maternidad y paternidad, cabría afirmar que si se «prevé la sustitu-

ción definitiva de los diputados atribuyendo el escaño “al candidato o, en su caso, al suplente, de la misma lista o quien corresponda, atendiendo a un orden de colocación” (art. 164.1 LOREG), no se nos alcanza ninguna razón para que este mismo sistema no pueda aplicarse para sustituciones temporales sobradamente justificadas y con las garantías necesarias»(30). A esta propuesta, sin embargo, cabría apostillar también que si «se introduce la figura de la sustitución en el caso del permiso parental, el diputado o diputada que está gozando de dicho permiso es sustituido por otro diputado o diputada con carácter temporal, con lo que la lista a la que pertenezcan quedará representada por un diputado o diputada más, aunque el diputado sustituto ocupe el escaño de manera temporal»(31).

La mayoría de la doctrina que ha tratado este tema coincide en señalar que el mecanismo de la sustitución temporal debería activarse en los casos de enfermedad prolongada, permisos de maternidad o paternidad y suspensión temporal del parlamentario por tiempo inferior al restante para la finalización del mandato(32). Asimismo, convendría tener en cuenta los siguientes tres supuestos: la simultaneidad entre el cargo de parlamentario y el de ministro o cualquier otro cargo de libre designación compatible con la condición de parlamentario(33), entre parlamentario autonómico y senador y, por último, los casos en los que el parlamentario, por motivos personales, solicita una excedencia voluntaria.

(30) TERRÓN MONTERO, J., «La ausencia temporal del diputado por motivos relevantes: posibles soluciones», *op. cit.*, p. 194.

(31) AGUILÓ I LÚCIA, L., «Los permisos parentales de diputadas y diputados», *op. cit.*, pp. 982-983.

(32) *Vid.* por todos, a PRESNO LINERA, M. A., «La sustitución temporal de los cargos políticos representativos», *op. cit.*

(33) Como ha señalado BASTIDA FREJEDO, esta causa «tiene su razón de ser porque es posible que dicho cargo le impida al diputado ejercer su representación parlamentaria con plena dedicación y, sin embargo, la temporalidad de dicho cargo aconseje abrir la posibilidad de retornar a su escaño de diputado, sin tener que optar drásticamente entre escoger el cargo no parlamentario y dejar vacío su escaño durante su ausencia o renunciar definitivamente al escaño para que ocupe su puesto el siguiente de la lista hasta el final de la legislatura» («Sustitución temporal del diputado y del representante político en general», Ponencia presentada al *Simposium sobre Crisis de la representación política*, celebrado en Oviedo, del 26 al 28 de mayo de 2004. Las intervenciones en este evento han quedado recogidas en la *Revista Electrónica Debates Constitucionales*, núm. 6, 2004).

A la hora de poner en práctica la sustitución habría que tomar como referente también los argumentos esgrimidos por la STC 12/2008, de 29 de enero, que se pronunció en torno a la constitucionalidad de la Ley 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, al objeto de procurar una representación integradora de ambos sexos; de ahí que en virtud de una previsible reforma de la legislación electoral deberá llamarse como sustituto al primer candidato no electo de la lista que sea del mismo sexo que el sustituido. En cualquier caso, la puesta en práctica de esta medida puede suscitar complicaciones, toda vez que se verían vulneradas las expectativas representativas del siguiente candidato en la lista en caso de no tener el mismo sexo que el parlamentario sustituido.

Otro importante aspecto se refiere a la conveniencia de fijar un período previo de seguimiento de los asuntos por parte del sustituto bajo la tutela del titular del cargo electo, al objeto de que aquél pueda ponerse al día de los asuntos pendientes de debate y votación.

La sustitución entre miembros de las Cámaras está presente en los supuestos de voto ponderado a la hora de adoptar decisiones en ciertos órganos como la Junta de Portavoces o algunas Comisiones parlamentarias⁽³⁴⁾. La aplicación de este sistema de voto supone que el portavoz de un grupo parlamentario, a la hora de adoptar cualquier tipo de resolución, lo hace en nombre de los integrantes de su grupo parlamentario. Pero como se comprenderá, nos encontramos ante una práctica que, aparte de su dudosa constitucionalidad, requeriría un análisis más profundo que se aparta de las pretensiones y del objeto de este trabajo.

Una vez expuestos los distintos condicionantes a los que debería ajustarse la implantación del mecanismo de la sustitución parlamentaria, cabe apuntar, dada su relevante novedad, que el artículo 91.5 de la Propuesta de Reforma del Reglamento del Parlamento de Canarias, establece que «el diputado que actúe como sustituto de otro en una

(34) PANIAGUA, J. L., «La personalidad e indelegabilidad del voto de los parlamentarios», AAVV, *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985; y SARMIENTO MÉNDEZ, J. A., «La formación de la voluntad de las Cámaras y el *status* de los parlamentarios», *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 3, 2002.

sesión de Comisión (...) tendrá derecho a votar en idénticas condiciones que el diputado sustituido en relación con aquellas iniciativas parlamentarias sustanciadas en dichas sesiones»(35). Respecto de esta regulación cabe destacar, si acaso, que el mecanismo de la sustitución se prevé sólo para las votaciones en Comisión y no para las que tengan lugar en el Pleno, lo que no deja de ser paradójico, al igual que sucede con la delegación del voto, prevista en algunos reglamentos parlamentarios sólo para las votaciones plenarias(36).

IV. LA PROBLEMÁTICA QUE SUSCITA LA PUESTA EN PRÁCTICA DE LAS SOLUCIONES PROPUESTAS

La viabilidad de las posibles soluciones apuntadas exige, obvio es decirlo, una previa regulación de las mismas. En este sentido, resulta paradigmático el ordenamiento jurídico italiano en el que no existe previsión constitucional ni reglamentaria de la personalidad del voto de los parlamentarios, si bien suele ser práctica común el ejercicio del derecho al voto por los parlamentarios presentes en sustitución de los ausentes. En estos casos, de hecho, se han suscitado serias dudas en torno a los posibles vicios formales que podrían afectar al procedimiento legislativo. Y es precisamente la falta de una regulación al respecto la que plantea la necesidad de establecer algún «criterio de sanación aplicable a este tipo de vicios formales, que es el de la conservación de los actos de los poderes públicos válidamente celebrados. Más en concreto, para un vicio ocasionado en el procedimiento de votación de una Ley, ese criterio sanador se determinará aplicando la regla conocida como prueba de resistencia, que sirve para determinar si la validez o invalidez de los actos de voto presuntamente viciados afectan o no al resultado final de la votación, de modo que el vicio tendrá relevancia y generará la nulidad del acto legislativo sólo si dicho resultado varía tomando en consideración los votos viciados»(37).

(35) *Boletín Oficial del Parlamento de Canarias*, núm. 218, de 30 de julio de 2009.

(36) En Italia, el voto delegado se reconoce en algunos Reglamentos regionales, como el de Friuli-Venezia Giulia, sólo en el ámbito de las comisiones parlamentarias.

(37) ORTEGA SANTIAGO, C., «La inviolabilidad parlamentaria, las funciones propias de los parlamentarios y la doctrina de los *interna corporis acta* en la jurisprudencia reciente

1. *El voto delegado*

La técnica de la delegación del voto parlamentario presenta los siguientes aspectos problemáticos.

a) Determinación del ámbito de la delegación. Habrá que delimitar en el acto de delegación escrita qué margen de maniobra tendría el que la recibe a la hora de ejercer las funciones propias de su cargo, especialmente en lo que se refiere a las votaciones y debates en los que podría participar. Ya dijimos que la votación no es más que el resultado de un debate previo, de ahí la necesidad de concretar el grado de participación en los mismos por parte del parlamentario delegado.

b) Procedimiento y forma de la delegación. Si tomamos como referencia tanto la regulación francesa como la española, parece claro que la delegación debería ser personal, previo acuerdo expreso y por escrito entre delegante y delegado, notificada a la autoridad competente y con una duración mínima, con la posibilidad de ser prorrogada.

2. *El voto electrónico*

Por lo que se refiere al voto electrónico las modernas tecnologías, aplicadas a la práctica parlamentaria⁽³⁸⁾ permitirían sin ninguna dificultad, como ya ha sucedido en la práctica, la votación del

de la *Corte Costituzionale* italiana (Comentario a la *Sentenza* 379 de 1996)», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 3, 1999, p. 177. Sobre los vicios de procedimiento que afectan al procedimiento legislativo puede verse a DE ASÍS ROIG, A., «Influencia de los vicios *in procedendo* sobre la eficacia de las leyes», AAVV, *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, *op. cit.* Este supuesto también se dio en Francia en 1987 con ocasión de la tramitación de una importante ley en la que algunos diputados votaron dos veces sin tener delegación para ello. La cuestión llegó al Consejo Constitucional que en su Decisión 86-225 estimó que tales hechos debían dar lugar a la nulidad sólo si el voto de los presentes fuera contrario a voluntad de los ausentes, o en el caso de que tales votos fueran los que determinarían la mayoría necesaria. *Vid.* MARTÍNEZ, R., «Sobre algunas peculiaridades del status jurídico del parlamentario francés: delegación del voto y sustitución parlamentaria», *op. cit.*, p. 136.

(38) Pueden consultarse las actas de las *II Jornadas parlamentarias de la Asamblea de Madrid* sobre «Parlamento y nuevas tecnologías», Asamblea de Madrid, Madrid, 2001.

representante político desde su domicilio. Es más, este sistema satisface el principio de personalidad e indelegabilidad del voto, pero genera también dificultades difícilmente conciliables con la propia dinámica parlamentaria.

a) La necesaria inmediatez que en ocasiones se requiere entre el debate y la votación, al objeto de garantizar que el parlamentario que vota electrónicamente pueda estar informado y participar activamente en los debates previos a la emisión del voto.

b) La determinación del *quórum* de votación cuando el parlamentario está ausente. En relación a este punto un razonamiento lógico permitiría defender que si el voto del parlamentario ausente es computable en el recuento final, no se entendería muy bien que, pese a estar ausente, se le obviara en la conformación del *quórum*(39).

c) Las garantías necesarias para que el parlamentario emita su voto con total libertad y libre de coacciones cuando vota desde su domicilio. Sobre este extremo parece que debería ser la presidencia del Parlamento respectivo la que tendría que determinar, mediante la correspondiente resolución supletoria del Reglamento, el modo y las garantías necesarias para emitir el voto vía telemática. En principio, parece claro que el diputado que emite el voto desde su domicilio estaría amparado por las prerrogativas parlamentarias, sobre todo por la inviolabilidad, habida cuenta de que ésta cubre todas aquellas opiniones emitidas por el representante en todos los «actos parlamentarios» en los que participe, ya se celebren en la sede de la Cámara respectiva o fuera de ella, siempre que se aquéllos se produzcan durante el transcurso de una sesión parlamentaria reglamentariamente convocada.

d) El tipo de votación de que se trate. Al respecto habría que decir que el voto electrónico podría ser utilizado sin mayores dificultades cuando la votación sea a mano alzada, ordinaria, pública por llamamiento y por asentimiento. En cambio, no parece de recibo su aplicación a las votaciones secretas, en la medida en que el envío telemático del voto supondría que los órganos parlamentarios encargados de recibirlo conocerían de primera mano el sentido del voto emitido por este procedimiento.

(39) Esta postura ha sido defendida por SEVILLA MERINO, J., y SORIANO HERNÁNDEZ, E., «El voto no presencial de sus señorías», *op. cit.*, p. 3.

3. *La sustitución temporal*

La sustitución del parlamentario ausente puede ser considerada, en teoría y *a priori*, la causa de más difícil encuadre constitucional y reglamentario, al menos si tenemos en cuenta los siguientes extremos:

a) ¿La sustitución supone que el parlamentario sustituido cesa en su mandato, pudiendo recobrarlo en cualquier momento? De admitir esta posibilidad un mismo mandato estaría ocupado por dos titulares, a los que se les reconocería los derechos económicos y las prerrogativas propias del cargo. Cabría afirmar, por tanto, que mientras el sustituto ocupa la posición propia de un «parlamentario activo», el sustituido vendría a ser una suerte de «parlamentario latente». De hecho, el sustituto ocuparía el escaño del Diputado sustituido con todos los derechos y prerrogativas inherentes al mismo y se integraría en el grupo parlamentario asistiendo como miembro de pleno derecho a las Comisiones a las que el sustituido perteneciera.

b) También cabría plantearse, como segunda opción, quizás más pacífica, que el mandato del sustituido quedaría en suspenso en tanto dura la sustitución, si bien seguiría disfrutando de sus retribuciones económicas y de las prerrogativas propias del cargo.

c) ¿El mecanismo de la sustitución atentaría contra el enunciado del artículo 79.3 CE? En estos casos no habría delegación y, además, debe tenerse presente que en realidad vota la persona que en ese momento ocupa el cargo del diputado sustituido, dado que mientras dura la sustitución dicho diputado no puede ocupar su escaño.

V. ALGUNAS CONCLUSIONES

Como se ha comprobado, las distintas técnicas y mecanismos que servirían para paliar la ausencia o la imposibilidad temporal del parlamentario tendrían un difícil acople con «la vinculación del voto de cada uno de los diputados individualmente considerados respecto

al debate que le precede y a través del cual se conforma la voluntad de la Cámara»(40).

En este sentido, resulta claro que sólo el voto mediante procedimientos electrónicos podría ser reputado como constitucionalmente admisible, desterrando en consecuencia tanto la delegación como la sustitución: la primera por la naturaleza indelegable del voto, y la segunda por el carácter personal de éste. Es más, no cabría sostener que la figura de la delegación es inconstitucional, mientras que la sustitución no, dado que aquí podría ser de aplicación el aforismo que afirma «quien puede lo más puede lo menos»; es decir, quien sustituye a otro puede votar por él. A ello hay que unir que la puesta en marcha de ambos mecanismos supondría, de alguna forma, poner en tela de juicio las bases del mandato representativo, pues tanto el que recibe la delegación como el que sustituye a otro ejerce sus funciones condicionado, en mayor o menor grado, por la voluntad del parlamentario ausente.

Llegados a este punto, y con independencia de la viabilidad de las soluciones propuestas, lo que sí parece claro es que algunas normas reglamentarias aprobadas recientemente, como en el caso andaluz, son presentadas como medidas igualitarias, relativas a la permanencia en el cargo electo, cuando es sabido que obedecen a un claro intento de los partidos políticos de evitar que en las votaciones más importantes la ausencia de algún diputado pueda decantar el sentido de la votación en uno u otro sentido. Es más, estamos convencidos de que la solución a los problemas derivados de la conciliación entre la vida familiar y laboral podrían ser resueltos, aún a sabiendas de las dificultades teóricas y prácticas que supondría la implantación de esta medida, mediante la extensión al ámbito parlamentario del conjunto de «prestaciones que se reconocen como derechos a cualquier trabajador, entre ellas las relacionadas con las situaciones de embarazo o parto (bajas por maternidad, fundamentalmente)»(41).

(40) TERRÓN MONTERO, J., «La ausencia temporal del diputado por motivos relevantes: posibles soluciones», *op. cit.*, p. 182.

(41) Como apunta ORTEGA SANTIAGO, «parece claro que la conciliación de la vida personal y familiar y la vida política se hace efectiva sin dificultades si la madre (o el padre) representante puede seguir ostentando el cargo durante el permiso de maternidad-paterni-

Las medidas propuestas van más encaminadas a favorecer la conformación de las mayorías parlamentarias que coyunturalmente se formen en cada momento en las Cámaras respectivas, lo que significa que no sirven para paliar las situaciones de ausencia prolongada, a las que convendrá dar una solución específica, dado que la ausencia puntual de sus señorías no deja de ser una práctica hasta cierto punto habitual y, por tanto, soportable por la práctica parlamentaria, que salvo supuestos muy puntuales no obstaculizan la capacidad decisoria de los parlamentos. En resumidas cuentas, las medidas señaladas «pueden verse más bien como iniciativas de carácter simbólico y ejemplificador lanzadas desde el ámbito de la clase política al seno de la sociedad, y no como una auténtica necesidad y efectivo remedio para un ejercicio adecuado del cargo electo»(42).

dad si, al mismo tiempo, la obligación de asistencia a las sesiones y las correlativas sanciones por su incumplimiento no son de aplicación a los parlamentarios en esa situación». («El ejercicio del cargo representativo por el parlamentario ausente», presentada al Foro «Representación y Democracia», celebrado en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, el 29 de enero de 2009). Cfr. MARTÍN VIDA M.^a A., y JERÓNIMO SÁNCHEZ-BEATO, E., «La votación pública por llamamiento de las parlamentarias andaluzas en los supuestos de embarazo o parto reciente (comentario al artículo 86.2 del Reglamento del Parlamento andaluz)», *op. cit.*, p. 224.

(42) ORTEGA SANTIAGO, C., «El ejercicio del cargo representativo por el parlamentario ausente», *op. cit.*