

## INVOLABILIDAD E INMUNIDAD DE LOS PARLAMENTARIOS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

RAMÓN PUNSET

SUMARIO: 1. LA INVOLABILIDAD DE LOS MIEMBROS DE LAS ASAMBLEAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.—A) *Ambito personal de la inviolabilidad.*—B) *Actos protegidos por la inviolabilidad.*—C) *«Dies a quo» de la inviolabilidad.*—D) *Efectos de la inviolabilidad.*—E) *Garantía penal de la inviolabilidad.*—2. LA SEMI-INMUNIDAD DE LOS MIEMBROS DE LAS ASAMBLEAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.—A) *Prohibición de arresto de los parlamentarios de las Comunidades Autónomas.*—B) *El procesamiento de los parlamentarios de las Comunidades Autónomas.*—C) *Alcance temporal de la semi-inmunidad.*

Tradicionalmente, las Asambleas parlamentarias y sus miembros han venido gozando de un conjunto de garantías destinadas a asegurar el libre desenvolvimiento de su actividad. Se trata de medios arbitrados por el ordenamiento a fin de proteger el ejercicio de la función jurídicamente asignada a las Cámaras. Tales garantías se hallan integradas por las incompatibilidades, la especial protección penal de las Asambleas y de sus miembros, la inmunidad de la sede parlamentaria y las prerrogativas de los diputados (irresponsabilidad por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones e inmunidad procesal). De estas últimas —y, en concreto, de las que corresponden a los componentes de las Asambleas de las Comunidades Autónomas— nos vamos a ocupar aquí.

Preliminarmente, digamos que las prerrogativas implican sustracciones al derecho común conectadas a una función y, por tanto, tienen un carácter instrumental en relación a la función misma. Sus destinatarios no son, propiamente, ni las Asambleas ni los

diputados: aquéllas ejercen una función que compete al Ente territorial en el que están insertas (Estado o Comunidad Autónoma); éstos son titulares de un órgano al que se halla encomendado el ejercicio de la función garantizada. O sea, unas y otros ostentan prerrogativas y no privilegios porque no las poseen en su beneficio, sino en el de la función que están llamados a ejercer. De ahí que BISCARETTI, entre otros muchos, afirme que esas prerrogativas resultan irrenunciables y que quienes las disfrutan lo hacen en virtud de un interés legítimo y no de un derecho público subjetivo (1). Consecuentemente, la existencia de prerrogativas en modo alguno atenta contra el principio de igualdad reconocido en el artículo 14 de nuestra Constitución.

#### 1. LA INVIOLABILIDAD DE LOS MIEMBROS DE LAS ASAMBLEAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La inviolabilidad es una prerrogativa consistente en la irresponsabilidad jurídica de que disfrutan los componentes de determinados órganos de personas jurídico-públicas por los actos realizados en el cumplimiento de las funciones cuyo ejercicio está jurídicamente encomendado a tales órganos; *actos jurídicos*, pues. En cuanto a la inviolabilidad de los parlamentarios, la Constitución sólo contempla la de los Diputados y Senadores (artículo 71.1), sin mencionar la de los integrantes de las Asambleas autonómicas. Este silencio tal vez pueda calibrarse teniendo en cuenta que el texto constitucional no exige que todas las Comunidades Autónomas posean una Asamblea: únicamente lo requiere de aquellas cuyos Estatutos sean aprobados por el procedimiento del artículo 151 (artículo 152.1 I); y, además, de existir dichas Asambleas, no tienen por qué ser siempre órganos legislativos, pues cabe perfectamente la posibilidad de Comunidades carentes de potestad legislativa (excepto,

---

(1) Cfr. BISCARETTI, *Diritto Costituzionale*, 11.ª ed., Jovene, Nápoles, 1977, página 346. En el mismo sentido, PACELLI, *La posizione giurídica di membro del Parlamento*, «Rassegna di Diritto Pubblico», 1969, pág. 567. Para las referencias al debate doctrinal acerca de si las prerrogativas generan o no derechos subjetivos, véase A. FERNÁNDEZ-MIRANDA, *La inmunidad parlamentaria en la actualidad*, «Revista de Estudios Políticos», núm. 215, 1977, págs. 213-15.

otra vez, cuando su Estatuto se hubiera adoptado por la vía del artículo 151), aunque nada impide que todas resulten provistas de ella (2). El caso es, por tanto, que la Constitución de 1978 (y lo mismo sucedió en la de 1931) no contiene ningún precepto atinente a la inviolabilidad de los parlamentarios de las Comunidades Autónomas, diversamente de lo que ocurre con la Constitución italiana, cuyo artículo 122 IV determina que «los consejeros regionales no podrán ser llamados a responder de las opiniones expresadas y de los votos emitidos en el ejercicio de sus funciones». Sin embargo, todos los Estatutos de Autonomía establecen la prerrogativa en cuestión (3).

---

(2) Cfr. MUÑOZ MACHADO, *Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas*, Civitas, Madrid, 1979, págs. 24 y sigs.; VANDELLI, *L'ordinamento regionale spagnolo*, Giuffrè, Milán, 1980, págs. 261 y sigs. y 303 y sigs.; y ALVAREZ CONDE, *Las Comunidades Autónomas*, Editora Nacional, Madrid, 1980, págs. 150 y sigs. y 221-2. Supone ALVAREZ CONDE que, si las Asambleas comunitarias, y por virtud del art. 87.2 de la Constitución, «poseen la iniciativa legislativa en el ámbito estatal, lógicamente dichas Asambleas tendrán carácter legislativo» (*ibíd.*, pág. 222); pero esto equivale a confundir iniciativa legislativa y potestad legislativa, cosas completamente diferentes (véase, al propósito, R. PUNSET, *La iniciativa legislativa en el ordenamiento español*, en ID., *Las Cortes Generales. Estudios de Derecho constitucional español*, Madrid, C.E.C., 1983, págs. 224-6).

(3) Artículos 26.6 I EPV, 31.2 I EC y 11.3 EG (que disponen que los miembros integrantes de las Asambleas respectivas «serán inviolables por los votos y opiniones que emitan en el ejercicio de su cargo» con fórmula similar a la empleada en los arts. 10 EPV de 1936, 14 EC de 1932 y 6 del Proyecto de EG de 1936, a su vez inspirados en el art. 55 de la Constitución de 1931), art. 9.3 I ECanr (misma fórmula), arts. 26.3 I EAnd, 26.2 EAst, 11.1 ECant, 18.5 ER, 12.3 I EV, 13.2 LORARFN y 23.1 EB (todos los cuales disponen que los diputados autonómicos «gozarán, aun después de haber cesado en su mandato, de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en actos parlamentarios y por los votos emitidos en el ejercicio de su cargo»). artículo 25.2 ERM («gozarán, aún después de haber cesado en su mandato, de inviolabilidad por los votos y opiniones que emitan en el ejercicio de sus funciones, que se entienden asumidas a estos efectos desde el acto de su proclamación»), arts. 18.5 EArg, 10.3 ECM y 26.1 EExtr (inviolabilidad, aun tras haber cesado en el mandato, por votos y opiniones emitidos en el ejercicio del cargo), art. 12.2 EM (inviolabilidad, aun después de haber cesado en el mandato, «por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones») y art. 11-3.ª ECL («inviolabilidad por los votos y las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones»).

Y también la recogen leyes y reglamentos parlamentarios autonómicos (4) (5).

#### A) *Ambito personal de la inviolabilidad*

La prerrogativa comprende exclusivamente a los miembros de las Asambleas. Consecuentemente, no se hallan protegidos por ella los integrantes de los Consejos de Gobierno no parlamentarios que hagan uso de la palabra en las Cámaras, ni los funcionarios de sus Departamentos que informen ante las mismas, ni, en hipótesis, tampoco aquellas personas que comparezcan ante las Asambleas para declarar acerca de cualquier asunto. Tampoco gozan de la prerrogativa mencionada los parlamentarios miembros del Consejo de Gobierno por los actos realizados fuera del marco espacial-temporal propio del ejercicio de las funciones parlamentarias (6).

---

(4) Cfr. arts. 1.º de la Ley vasca 2/1981, de 12 de febrero, sobre reconocimiento de derechos de inviolabilidad e inmunidad de los miembros del Parlamento; 13 del Reglamento del Parlamento vasco de 1983; 12 de la Ley catalana 3/1982, de 25 de marzo, del Parlamento, del Presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad; 14 del Reglamento del Parlamento de Cataluña de 1980; 17 del Reglamento del Parlamento de Galicia de 1982; 9 del Reglamento del Parlamento de Canarias de 1983; 10 del Reglamento del Parlamento de Andalucía de 1982; 8.1 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias de 1982; 10 del Reglamento de la Asamblea Regional de Cantabria de 1983; 9.1 del Reglamento Provisional de la Diputación General de La Rioja de 1982; 10.1 del Reglamento de las Cortes Valencianas de 1983; 10 del Reglamento Provisional del Parlamento de las Islas Baleares de 1983; 15.1 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia de 1983 (simple remisión al Estatuto); 13 a) del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha de 1983; y 9 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura de 1983. El Reglamento Provisional del Parlamento Foral de Navarra no menciona ninguna prerrogativa. Hasta el presente (junio de 1984), no constan en ningún repertorio de disposiciones de las Comunidades Autónomas ni, que sepamos, se han publicado en el «BOE» los Reglamentos parlamentarios de Aragón, Madrid y Castilla-León.

(5) Acerca del carácter de derecho excepcional del instituto de las prerrogativas y de su problemática extensión a sujetos no expresamente investidos de las mismas por la Constitución, véase R. PUNSET, *Problemática del otorgamiento de prerrogativas total o parcialmente idénticas a las parlamentarias a sujetos no pertenecientes a las Cortes Generales*, en ID., *Las Cortes Generales*, ob. cit., págs. 183 y sigs.

(6) En sentido contrario, y en relación a Italia, entiende CACCIAVILLANI que la inviolabilidad comprende a los miembros del Gobierno parlamentario

De otra parte, la inviolabilidad se extiende también a los integrantes de las Diputaciones Permanentes de las Asambleas. En efecto, al tener las prerrogativas parlamentarias por misión la de asegurar el libre y recto desenvolvimiento del ejercicio de las funciones estatutariamente asignadas a las Cámaras, deben ser disfrutadas también por los parlamentarios de las Diputaciones Permanentes; y no ya tan sólo cuando las Asambleas se hallen fuera del período de sesiones, como resulta evidente, sino, igualmente, y con base en la prórroga del mandato implícita en la creación por los Estatutos de semejante comisión de continuidad (creación por completo válida *ex* artículo 148.1-1.ª de la Constitución), en los supuestos de finalización de la legislación (7).

### B) *Actos protegidos por la inviolabilidad*

Tales actos, cuya libertad de producción se garantiza a través de esta prerrogativa, constituyen, como escribe PACELLI los actos jurídicos realizados por los parlamentarios en cuanto componentes del órgano colegiado del que forman parte; es decir, los Diputados

cuando sean llamados por las Cámaras a ejercer funciones típicas de las mismas, aunque entonces la prerrogativa no encuentra su apoyo en lo dispuesto por la Constitución al efecto, sino en el derecho de las Asambleas a ejercer exclusivamente y por sí mismas la disciplina y la policía de las sesiones (cfr. *Sull'immunità dei consiglieri regionali e dei componenti la Giunta regionale*, en «Giustizia penale», 1973, I, pág. 120). Ahora bien, no se ve cómo podría resultar irresponsable un no parlamentario en virtud de una dispensa surgida al amparo del principio de autonomía de las Cámaras, puesto que —al margen de la índole de derecho excepcional de las prerrogativas, que obliga a una interpretación restrictiva sobre sus ámbitos personal y material— eso equivaldría a considerar que la prerrogativa se halla establecida en beneficio del órgano y no de la función cuyo ejercicio se le encomienda. También, inadmisiblemente, el mismo autor extiende más adelante (cfr. *ibid.*, loc. cit.) el ámbito de la irresponsabilidad al Presidente y a los componentes de la Junta Regional —que, en Italia, por imperativo de la Constitución (art. 122, *in fine*), deben ser parlamentarios regionales— en el ejercicio de la función ejecutiva que corresponde al órgano gubernamental regional. La jurisprudencia y la doctrina han rechazado esta interpretación: véase G. LONG, *Sulla irresponsabilità penale dei consiglieri regionali per i voti dati nell'esercizio delle funzioni amministrative consiliari*, en «Giurisprudenza Costituzionale», 1975, I, págs. 1086-9.

(7) Así lo vienen a reconocer explícitamente los arts. 20 I de la Ley catalana 3/1982, 11-3.º del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, 18-3.ª del Reglamento del Parlamento Vasco, etc.

participan, mediante estos actos, en la actividad propia del órgano al que pertenecen. Por eso los Estatutos utilizan las expresiones «en el ejercicio de su cargo» o «en el ejercicio de sus funciones» (8). Así, pues, el instituto de la inviolabilidad no ampara a aquellos actos que, aunque realizados con ocasión del ejercicio de funciones parlamentarias, nada tienen que ver con éstas: agresiones, tráfico de influencias, etc. (9). Tampoco protege la inviolabilidad las opiniones vertidas por los miembros de las Asambleas fuera del estricto ámbito de su función: opiniones manifestadas en declaraciones a los medios de comunicación, mítines, publicaciones, etc. En consecuencia, el ámbito espacial-funcional de la inviolabilidad se circunscribe, respecto a las opiniones y los votos, a las manifestadas y los emitidos en el salón de sesiones a lo largo de los Plenos, en el seno de las Comisiones y en el de los Grupos Parlamentarios y en las reuniones de las Diputaciones Permanentes, de las Mesas de las Cámaras y de la Junta de Portavoces. La inviolabilidad cubre también la reproducción en los «Diarios de Sesiones» de las opiniones de los parlamentarios (10); no, en cambio, las manifestadas en los pasillos de las Cámaras o aquellas otras producidas al margen de los turnos reglamentarios de intervención en los debates. Por lo mismo, los parlamentarios reunidos sin convocatoria reglamentaria, al no ejercer válidamente su función, carecen de esta prerrogativa.

### C) «*Dies a quo*» de la inviolabilidad

La inviolabilidad, así como la semi-inmunidad de que luego nos ocuparemos, se disfruta desde el momento de la proclamación de los candidatos como Diputados electos, aunque resulta evidente que no adquiere operatividad más que en la realización de actos

---

(8) Cfr. PACELLI, *ob. cit.*, pág. 571.

(9) Cfr. BALLADORE-PALLIERI, *Diritto Costituzionale*, 11.ª ed., Giuffrè, Milán, 1976, págs. 244-5. Como escribe PACELLI, «la circunstancia de que un acto sea realizado con ocasión del ejercicio de la función no implica necesariamente que constituya ejercicio de esta última» (*ibid.*, págs. 571-2, nota 27).

(10) Mayores dudas arroja el tema de la «reproducción» periodística de dichas opiniones, ya basadas en las intervenciones directas, ya tomada del «Diario de Sesiones».

parlamentarios. De ahí que los requisitos que se exigen para la plena adquisición del *status* de Diputado por los reglamentos parlamentarios y la eventual suspensión de los Diputados en el ejercicio del cargo —cuestiones a que más tarde se aludirá— si bien no cancelan la prerrogativa, porque las Asambleas no pueden desposeer a los Diputados de su condición, la priven, sin embargo, de efectividad. El tema presenta mayor interés en relación con la semi-inmunidad y a él volveremos.

#### D) *Efectos de la inviolabilidad*

I. La inviolabilidad se traduce en una irresponsabilidad de índole penal (por delitos de calumnia, injurias, etc.) y civil. Los parlamentarios son también irresponsables en el terreno disciplinario ante sus superiores, ya se trate de funcionarios públicos, ya de empleados en empresas estatales, mixtas o privadas (11). Algunos autores (12) incluyen la irresponsabilidad política dentro del instituto de la inviolabilidad. Desde este punto de vista habría total conexión entre el mencionado instituto y la prohibición de mandato imperativo (13), que casi todos los Estatutos recogen (14). Pero no la hay, a mi juicio: la prohibición de mandato imperativo refleja un principio del Estado liberal-representativo, en tanto que la inviolabilidad —con o sin mandato imperativo, como subraya SOULIER (15)— es inherente al ejercicio de la función parlamentaria. Dicho en otros términos: los Diputados no pueden ser revocados

(11) Cfr. BISCARETTI, *ob. cit.*, pág. 348, y BALLADORE, *cit.*, pág. 244, entre otros muchos.

(12) Como BISCARETTI, por ejemplo (cfr. *ibid.*, loc. ult. cit.).

(13) Así lo entiende también MORATI, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, I, Cedam, Padua, 1975, pág. 493.

(14) No lo hacen el EPV, el EV y la LORARFN, lo que no quiere decir que los componentes de las Asambleas respectivas puedan ser revocados, pues, aparte de no haberse previsto en esos ordenamientos ninguna técnica de *recall*, ni el Reglamento del Parlamento Vasco, ni el de las Cortes Valencianas, ni el del Parlamento Foral de Navarra contemplan semejante supuesto de cese.

(15) SOULIER, *L'inviolabilité parlementaire en droit français*, L.G.D.J., París, 1966, págs. 42 y sigs., el cual señala además cómo no debe confundirse la responsabilidad política con la responsabilidad penal (pág. 45).

por sus electores, gracias a la prohibición de mandato imperativo, pero son políticamente responsables ante éstos por los votos y opiniones emitidos, ya que ante los electores han de comparecer al final de la legislatura. Además, los Diputados pueden ser expulsados de su Grupo Parlamentario en razón de sus votos y opiniones, aunque, gracias de nuevo a la prohibición de mandato imperativo, su cese en un partido o en un Grupo no conlleva su cese como Diputados (16).

II. La inviolabilidad tiene carácter *perpetuo*, de manera que los Diputados disfrutan de ella tras su cese en el cargo en relación a los actos realizados en el ejercicio de sus funciones pasadas.

III. Aunque la irresponsabilidad que implica la inviolabilidad resulta absoluta considerada desde un plano *externo*, encuentra, no obstante, algunos límites en el interior de las Asambleas, toda vez que los Diputados serán llamados al orden (y, de persistir en su actitud, sancionados) cuando —con fórmula consagrada en los reglamentos parlamentarios— profieran palabras malsonantes u ofensivas para el decoro de la Cámara, de sus miembros, de las instituciones del Estado (que no debe entenderse sólo como Estado-aparato) o de terceras personas. Pero está claro que esta facultad de amonestación otorgada a los Presidentes de las Cámaras en su calidad de directores de los debates nunca deberá vulnerar, en su ejercicio, la *ratio* de la prerrogativa. Dicho de otro modo: la libertad de expresión de los parlamentarios en el desempeño de sus funciones sólo puede limitarse en la medida en que su uso exceda fehacientemente de la conexión racional que esa libertad de expresión, garantizada por la prerrogativa, mantiene con el desenvolvimiento de las funciones parlamentarias. Nada de particular tendría que una sanción impuesta a un Diputado por reiteradas llamadas al orden fuera recurrida en amparo (con base en el artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional); y no porque el Diputado sea titular de un derecho público subjetivo a la prerrogativa, sino porque, ostentando un interés legítimo en la utilización de la misma, una sanción arbitraria que la menoscabase vulneraría su derecho funda-

---

(16) Cfr. R. PUNSET, *La posición jurídica de los miembros de las Cortes Generales*, en ID., *Las Cortes Generales*, ob. cit., págs. 119-129.

mental a ejercer en condiciones de igualdad la función parlamentaria (artículo 23.2 de la Constitución).

### E) *Garantía penal de la inviolabilidad*

El Código penal castiga con la pena de confinamiento a los que fuera de las sesiones parlamentarias injuriaren o amenazaren gravemente a los miembros de las Asambleas *legislativas* de las Comunidades Autónomas por las opiniones manifestadas o los votos emitidos en el seno de aquéllas y a los que emplearen fuerza, intimidación o amenaza grave para coartar la libre manifestación de sus opiniones o la emisión de su voto (artículos 160 bis y 157-3.º y 4.º).

## 2. LA SEMI-INMUNIDAD DE LOS MIEMBROS DE LAS ASAMBLEAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Básicamente, la inmunidad parlamentaria comprende dos vertientes: la prohibición de arresto fuera de los casos de flagrante delito y la prohibición de procesamiento sin la autorización de la Asamblea a la que se pertenece. Ambas se dan tan sólo en los miembros de las Cortes Generales, quienes, además, poseen también fuero jurisdiccional (artículo 71.2 y 3 de la Constitución).

En efecto, la Constitución, que no contempla la inviolabilidad de los parlamentarios de las Comunidades Autónomas, tampoco menciona su inmunidad, siguiendo en esto las precedentes de nuestra Carta de 1931 y de la italiana de 1947. Por cierto que en Italia se ha considerado este silencio constitucional como un pronunciamiento negativo y no como una laguna (17). Sin embargo, los Estatutos de Autonomía han arbitrado una suerte de semi-inmunidad, cuyos pormenores vamos a analizar a continuación.

---

(17) Cfr. R. PUNSET, *Problemática del otorgamiento de prerrogativas...*, *ob. cit.*, loc. cit., pág. 192, nota 21.

A) *Prohibición de arresto de los parlamentarios de las Comunidades Autónomas*

Todos los Estatutos incluyen a los componentes de las Asambleas autonómicas dentro de la categoría de personas no susceptibles de detención salvo en los supuestos de flagrante delito. Así, y respecto de los miembros del Parlamento Vasco, el EPV dispone que, «durante su mandato, por los actos delictivos cometidos en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, no podrán ser detenidos ni retenidos, sino en caso de flagrante delito...» (artículo 26.6 II). Con igual o similar fórmula se pronuncian casi todos los Estatutos (18). Esto quiere decir que los parlamentarios autonómicos pueden ser detenidos, además de en los casos de flagrancia, cuando el delito haya sido cometido fuera del marco territorial de la Comunidad Autónoma. En cambio, el artículo 26.1 EExtr parece impedir incluso esta eventualidad, al decir que los integrantes de la Asamblea y durante su mandato, «no podrán ser detenidos ni retenidos en el territorio de la Comunidad sino en caso de flagrante delito». Con ello, el EExtr asemeja la situación de los parlamentarios de la Comunidad a la de aquellos Senadores designados por las Asambleas de las Comunidades Autónomas que a la vez son miembros del Parlamento comunitario, los cuales sólo resultan susceptibles de detención en caso de flagrante delito, aunque éste se hubiese cometido fuera del territorio de la Comunidad, pues les ampara la inmunidad conferida por la Constitución a los componentes de las Cortes Generales. En mi opinión, nada se opone a la validez de este precepto del EExtr, excepto si se entendiese que un Estatuto de Autonomía no es norma de suficiente rango para la creación de prerrogativas (19).

En fin, tanto en el supuesto contemplado por la práctica generalidad de los Estatutos como en el más amplio considerado por el EExtr, estamos, fuera de los casos de flagrancia, ante una prohi-

---

(18) Cfr. arts. 31.2 II EC, 11.3 EG, 26.3 II EAnd, 26.2 EAs, 11.1 ECant, 18.5 ER, 25.2 II ERM, 12.3 II EV, 18.6 EArg, 9.3 II ECanr, 14.1 LORARFN, 12.3 EM y 11-3.<sup>a</sup> ECL. Curiosamente, el art. 23.1 EB se circunscribe a decir que los parlamentarios «no podrán ser retenidos, salvo en caso de flagrante delito», sin aludir a la detención. A su vez, el art. 10.3 ECM menciona la detención y no la retención.

(19) V. *supra*, nota 5.

bición de detención que reviste carácter absoluto, respaldada, además, por el Código penal, que sanciona a los funcionarios que la infrinjan (artículos 159 y 160 bis).

Hay un importante aspecto adicional a tratar en este apartado dedicado a la detención. Los Estatutos hablan igualmente de «retención» (20), extraña figura colada en nuestro ordenamiento a través, según parece, de Circulares del Ministerio del Interior y «legalizada» por esta vía indirecta de las referencias estatutarias y de los reglamentos parlamentarios autonómicos. Prueba de la confusión reinante en torno a ella es que en los Estatutos se establezca que los parlamentarios no podrán ser retenidos sino en caso de flagrante delito, cuando en tal circunstancia lo que procede es la detención (artículo 492-1.º de la Ley de Enjuiciamiento Criminal y 12.1 de la Ley de Orden Público). Determinan igualmente los Estatutos, de forma confusa, que los Diputados autonómicos no pueden ser retenidos por los actos delictivos cometidos en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. Pues bien: mientras que la detención supone (salvo en los eventos regulados en el artículo 490-3.º, 4.º, 5.º y 7.º LECrim) una medida cautelar destinada a asegurar la comparecencia judicial de un presunto delincuente (y así lo atestigua el artículo 12.2 LOP, que obliga a liberar al detenido o a entregarlo al Juez, y lo entiende la mejor doctrina) (21), la retención, en cambio, pretende tan sólo efectuar comprobaciones y averiguaciones relacionadas con la identidad y actividad de un ciudadano (22), sin

---

(20) Obsérvese que mientras el art. 71.2 de la Constitución alude solamente a la detención, los Reglamentos del Congreso (de forma implícita: artículo 12) y del Senado (art. 22.1) se refieren también a la retención.

(21) Cfr. GIMENO SENDRA, *La detención gubernativa y la detención judicial*, en VIVES ANTÓN y GIMENO SENDRA, *La detención*, Bosch, Barcelona, 1977, página 95, el cual añade, comentando la compatibilidad entre LECrim y LOP al propósito, que «la autoridad gubernativa está facultada, o mejor dicho, tiene la obligación de practicar la detención cuando se cometen actos contrarios al orden público, pero tan sólo y en la medida en que tales actos sean, a su vez, *constitutivos de delito* (*ibid.*, loc. cit.).

(22) Escribe GÁLVEZ MONTES que, «analizando la práctica policial, se puede llegar a la conclusión de que la llamada retención consiste en una momentánea privación de libertad para la práctica de diligencias identificadoras u otras análogas. En dicho sentido parece una forma similar a la citación, con la diferencia de que en la retención es conducido el individuo a las depen-

que medie ningún hecho que obligue a la Autoridad gubernativa a practicar la detención. Sucede, no obstante, que la detención gubernativa tiene un plazo máximo de operatividad fijado por la Constitución (artículos 17.2 y 55), así como un régimen constitucional de garantías (artículo 17.3 y 4), lo que no ocurre con la retención, la cual, al no tener carácter imputatorio, se ampara en su aparente inocuidad para quedar al margen, en principio, de todo límite. Que esto puede degenerar en arbitrariedad y daño no necesita argumentarse. Ciertamente, la retención, como toda actuación de los Poderes públicos, debe, en un Estado de Derecho, ser motivada; y si la detención no puede durar «más del tiempo estrictamente necesario para la realización de las averiguaciones tendentes al esclarecimiento de los hechos» (artículo 17.2 de la Constitución), lo propio ha de predicarse de la retención, que, en otro caso, concluiría en detención ilegal.

Pero, en suma, ¿son o no susceptibles de retención los parlamentarios de las Comunidades Autónomas? Dado que la retención no está *directamente* relacionada, desde un punto de vista subjetivo, con la comisión de delitos —la cual obligaría a la detención— y a pesar de la referencia de los Estatutos a «los actos delictivos cometidos en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma» (menos el EExtr, como hemos dicho), que pudiera hacer pensar, de creer en tal relación directa, que los actos delictivos realizados fuera de ese ámbito habrían de dar lugar a retención, y considerando el inequívoco sentido prohibitivo de los preceptos estatutarios, ha de reputarse que los Diputados autonómicos no son susceptibles de retención en ningún caso. En la circunstancia de flagrante delito han de ser detenidos y no retenidos. Ello no es óbice para que, como es lógico, precisen acreditar su identidad y su condición de parlamentarios a requerimiento de la Autoridad, lo que, por otra parte, constituye el presupuesto del respeto gubernativo a la normativa estatutaria.

Tras lo anterior, una nueva conclusión se impone: la retención de un parlamentario, al ser contraria a los Estatutos, es una detención ilegal (artículo 184 del Código penal; también se halla penada

---

dencias policiales *manu militari*» (en O. ALZAGA, Dir., *Comentarios a las Leyes políticas. Constitución española de 1978*, II, Edersa, Madrid, 1984, pág. 392).

la acción de impedir a un Diputado asistir a las reuniones de la Asamblea: artículo 157-4.º).

B) *El procesamiento de los parlamentarios de las Comunidades Autónomas*

Decíamos antes en relación a la prohibición de procesamiento sin autorización del órgano a que se pertenece que tal inmunidad afecta únicamente a los miembros de las Cortes Generales. No obstante, y para los parlamentarios de las Comunidades Autónomas, todos los Estatutos determinan que la autorización corresponde a los Tribunales Superiores de Justicia de las respectivas Comunidades. Es a estos Tribunales, en efecto, a quienes compete decidir sobre la inculpación, prisión, procesamiento y juicio de los componentes de las Asambleas comunitarias por los delitos cometidos en el territorio autónomo, fuera de cuyo ámbito la competencia pasa a la Sala 2.ª del Tribunal Supremo. Obviamente, los Diputados autonómicos a la vez Senadores de designación comunitaria se hallan comprendidos en la prerrogativa plena de los integrantes de las Cortes.

Por consiguiente, estamos en presencia no de una verdadera inmunidad, sino, realmente, de una concesión de aforamiento jurisdiccional. De ahí que, al no existir, para los parlamentarios comunitarios, la segunda vertiente de la inmunidad parlamentaria plena, su régimen personal en cuanto a detención, retención y procesamiento tenga que reputarse de semi-inmunidad (23). Los parlamentarios vascos intentaron obviar las consecuencias de semejante carencia propugnando primero una interpretación extensiva del EPV y luego, mediante ley ordinaria, una interpretación analógica, pero tanto el Tribunal Supremo como el Tribunal Constitucional desestimaron su pretensión (24).

---

(23) Así lo reconoce expresamente el art. 13 b) del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, al especificar que a los Diputados regionales «no les asiste, sin embargo, inmunidad frente a ningún tipo de acciones judiciales, ni se requerirá la concesión de suplicatorio para proceder contra un Diputado Regional».

(24) Véase R. PUNSET, *Problemática del otorgamiento de prerrogativas...*, *ob. cit.*, *loc. cit.*, págs. 178-82 y 210-13.

De otro lado, y a falta de la implantación efectiva —y mediante su regulación en la Ley Orgánica del Poder Judicial, como manda el artículo 152.1 II de la Constitución— de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas, ha suscitado algún problema la determinación de la instancia jurisdiccional competente para entender del procesamiento y juicio de los Diputados autonómicos por los delitos cometidos en el territorio comunitario. En mi opinión (aunque no hago cuestión de ello), esa instancia no debiera ser otra que la del Tribunal Supremo, quien, además de poseer jurisdicción en todo el territorio nacional, «es —dice el artículo 123.1 de la Constitución— el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales». El Tribunal Supremo, por medio de resoluciones zigzagueantes, comenzó declarando competente al propósito a la Audiencia Nacional (cfr. Auto de su Sala 2.<sup>a</sup> de 30-V-1980) y luego ha oscilado entre ella y el Pleno de las Audiencias Territoriales.

### C) *Alcance temporal de la semi-inmunidad*

A diferencia de la inviolabilidad —que, como dijimos, tiene carácter perpetuo en sus efectos—, la semi-inmunidad opera únicamente durante el tiempo en el que el Diputado desempeña su cargo, con independencia del momento en que el delito haya sido cometido; lo que no quita para que, realizada la acción punible con anterioridad al acceso de un parlamentario a su escaño, haya luego que aplicar el régimen de aforamiento.

Esta cuestión se halla, claro está, relacionada con la atinente al instante preciso en que los Diputados gozan de las prerrogativas y a aquel otro en que las pierden, sobre el cual ya hemos adelantado algo al tratar de la inviolabilidad. Al respecto, y según los reglamentos parlamentarios autonómicos, si bien los Diputados lo son tras su proclamación como candidatos electos por la Administración Electoral, no adquieren la condición de tales hasta que cumplan determinados requisitos: presentación de credenciales, realización del cuestionario de incompatibilidades y prestación de juramento

o promesa (25). Así, aunque las prerrogativas se poseen desde la proclamación, celebradas un determinado número de sesiones plenarios sin que los aludidos requisitos se hayan cumplido, quedan los Diputados en situación de suspensión (26), lo cual resulta lógico habida cuenta de que las prerrogativas, como ya vimos, se han creado en garantía del ejercicio de las funciones parlamentarias y no de los componentes de las Asambleas. Otro tanto cabe decir de los demás supuestos de suspensión reglamentariamente considerados: indisciplina, procesamiento o condena penal. Por consiguiente, la Autoridad gubernativa y la judicial deben cerciorarse de la situación parlamentaria de los Diputados antes de emprender una acción contra ellos. En fin, consideraciones similares suscita el tema de las causas de pérdida de la condición de Diputado, también contempladas por los reglamentos de las Asambleas autonómicas.

---

(25) Quedan fuera de este esquema de requisitos y condiciones los Reglamentos del Parlamento Vasco (que no demanda juramento o promesa, ni hace depender de su prestación o de cualquier otro requisito el disfrute de prerrogativas), del Parlamento de Cataluña (que tampoco exige juramento), de la Asamblea Regional de Murcia y de las Cortes de Castilla-La Mancha (que se limitan a reclamar la presentación de credenciales).

(26) Guardan silencio al respecto los reglamentos parlamentarios vasco, catalán y navarro. Los de Murcia y Castilla-La Mancha otorgan a la suspensión un exclusivo carácter sancionador o la vinculan a una sentencia penal firme que la lleve aparejada.