

LAS PRERROGATIVAS PARLAMENTARIAS EN LA UNIÓN
EUROPEA: UNOS PERSONAJES EN BUSCA DE AUTOR*
PARLIAMENTARY PREROGATIVES IN THE EUROPEAN UNION:
SOME CHARACTERS IN SEARCH OF AUTHOR

Ana Carmona Contreras

Catedrática de Derecho constitucional
Universidad de Sevilla

RESUMEN

La regulación de las prerrogativas parlamentarias en la Unión Europea es el resultado de la confluencia de disposiciones establecidas por el Derecho europeo y los Estados miembros. El resultado es un complejo normativo en el que ambos niveles están obligados a mantener una relación armónica que, sin embargo, en la práctica ofrece puntos de fricción. La comprensión de la inviolabilidad es competencia del Derecho Europeo, pero no sucede lo mismo con la inmunidad. El Protocolo regulador introduce un importante sesgo diferenciador al establecer diversas modalidades, resultando determinante para identificar la normativa aplicable el *locus* espacial en el que se lleva a cabo la acción judicial dirigida contra un diputado. En el caso de la denominada inmunidad *in itinere*, con ocasión del asunto Junqueras el TJUE ha formulado una novedosa jurisprudencia que refuerza el margen de actuación del Derecho de la Unión en detrimento de los Estados en relación con el momento de adquisición de la condición de diputado.

PALABRAS CLAVE

Prerrogativas, inviolabilidad, inmunidad, *fumus persecutionis*, autorización a proceder.

ABSTRACT

The regulation of parliamentary prerogatives in the European Union is the result of the confluence of provisions established by European law and the rules of the Member States. The result is a normative complex in which both levels are obliged to maintain a harmonious relationship that, however, in practice offers points of friction. The understanding of inviolability is within the competence of European law, but the same is not the case with immunity. The Regulatory Protocol introduces an important differentiating bias by establishing various modalities, being decisive to identify the applicable regulations the spatial *locus* in which the judicial action directed against a deputy is carried out. In the case of the so-called immunity *in itinere*, on the occasion of the Junqueras Case, the CJEU has formulated a new case law that reinforces the margin of action of Union Law to the detriment of the States in relation to the moment of acquisition of the status of deputy and the activation of the such prerogative.

KEY WORDS

Prerogatives, inviolability, immunity, *fumus persecutionis*, authorization to proceed.

DOI: <https://doi.org/10.36151/td.2021.027>

* Este trabajo se ha elaborado en el marco del proyecto de investigación I+D, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad «Desafíos del proceso de construcción de un espacio europeo de derechos fundamentales» (DER2017-83779-P).

LAS PRERROGATIVAS PARLAMENTARIAS EN LA UNIÓN EUROPEA: UNOS PERSONAJES EN BUSCA DE AUTOR

Ana Carmona Contreras

Catedrática de Derecho constitucional
Universidad de Sevilla

Sumario: 1. Situando las prerrogativas parlamentarias en el ordenamiento de la Unión Europea. 2. El sentido de las prerrogativas parlamentarias en el actual escenario de la Unión Europea: ¿inerencia histórica o justificación real? 3. La inviolabilidad parlamentaria o inmunidad absoluta (artículo 8 PPI). 3.1. Opiniones de los parlamentarios y ejercicio de sus funciones. 3.2. La inviolabilidad en clave procedimental. 3.3. La existencia de límites a la inviolabilidad en el ámbito parlamentario. 4. La inmunidad procesal o relativa (artículo 9 PPIUE). 4.1. El radio de acción material de la inmunidad: regla y excepción. 4.2. Especial atención a la intencionalidad política (*fumus persecutionis*). 4.3. Aspecto temporal. 4.3.1. La noción «período de sesiones»: entendimiento y alcance práctico. 4.3.2. Y antes de la sesión constitutiva del Parlamento, ¿está en vigor la inmunidad? ¿Con qué alcance? 5. Reflexiones conclusivas. Notas. Bibliografía.

1. SITUANDO LAS PRERROGATIVAS PARLAMENTARIAS EN EL ORDENAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA

El marco rector de las prerrogativas que asisten a los diputados del Parlamento Europeo remite al Protocolo de 8 de abril de 1965 sobre privilegios e inmunidades de la Unión Europea (PPIUE) y, más concretamente, a su Capítulo III, dedicado específicamente a esta cuestión. Esta normativa es mencionada expresamente por el artículo 343 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que proclama: «La Unión gozará en el territorio de los Estados miembros de los privilegios e inmunidades necesarios para el cumplimiento de su misión en las condiciones establecidas en el Protocolo de 8 de abril de 1965 sobre los privilegios y las inmunidades de Unión Europea».

La inviolabilidad (también denominada inmunidad material o absoluta) aparece recogida en el artículo 8 (antiguo artículo 9) PPIUE, cuyo tenor literal es el siguiente: «Los miembros del Parlamento Europeo no podrán ser buscados, detenidos ni procesados por las opiniones o los votos por ellos emitidos en el ejercicio de sus funciones».

Por su parte, la inmunidad (de índole procesal y alcance relativo) está regulada en el artículo 9 (antiguo artículo 10) PPIUE, que dispone:

«Mientras el Parlamento Europeo esté en período de sesiones, sus miembros gozarán: *a*) en su propio territorio nacional, de las inmunidades reconocidas a los miembros del Parlamento de su país; *b*) en el territorio de cualquier otro Estado miembro, de inmunidad frente a toda medida de detención y a toda actuación judicial.

Gozarán igualmente de inmunidad cuando se dirijan al lugar de reunión del Parlamento Europeo o regresen de este.

No podrá invocarse la inmunidad en caso de flagrante delito ni podrá esta obstruir el ejercicio por el Parlamento Europeo de su derecho a suspender la inmunidad de uno de sus miembros».

Atendiendo a la redacción genérica que presentan las disposiciones reproducidas y movidos por la intención de aferrar los contornos precisos que tales prerrogativas presentan en el ordenamiento europeo, resulta imprescindible atender a la interpretación realizada en sede jurisprudencial por las resoluciones adoptadas tanto por el Tribunal de Justicia (TJUE) como por el Tribunal General de la Unión (TGUE). Por su parte, las disposiciones que en este ámbito incorpora el Reglamento Interno del Parlamento Europeo (RIPE)¹ establecen las pautas que rigen el *modus operandi* en torno a la dinámica aplicativa de las prerrogativas que se predicen de sus miembros y se erigen en un ulterior referente que debe ser considerado. De la conjunción ordenada de los elementos apuntados se desprende un cuadro integral que nos permitirá mostrar la efectiva configuración jurídica de los privilegios e inmunidades existentes en el ámbito de la asamblea europea.

No obstante, antes de iniciar el recorrido analítico propuesto, es preciso llamar la atención sobre un rasgo configurador esencial de la regulación referida que remite directamente a sus orígenes. En efecto, hay que recordar que dicha normativa vio la luz en la fase inicial de existencia del Parlamento Europeo, cuando este no presentaba su actual carácter electivo por sufragio universal directo y sus miembros eran delegados de las asambleas legislativas de los Estados miembros. En aquel momento, la regulación de la inviolabilidad y la inmunidad recogida por el PPIUE tomó como referente inmediato las previsiones establecidas para la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, cuyos miembros fueron de naturaleza consultiva hasta 1974. Como ha sido puesto de manifiesto por la doctrina, esta norma originariamente «[...] solo buscaba añadir la “libre circulación parlamentaria europea” al régimen de garantías y prerrogativas que ya reconocía la legislación nacional», completando el régimen de inmunidades establecido por los ordenamientos internos a favor de los representantes populares (Clinchamps, 54: 2006).

La profunda transformación experimentada por el Parlamento Europeo —que, tras la reforma operada por el Acta relativa a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo de 1976², se convirtió en una Cámara de elección popular directa— no trajo consigo, como hubiera sido lógico, ninguna modificación del preexistente

marco rector de las prerrogativas. Así se desprende tanto del ya aludido artículo 343 TFUE como del artículo 6.2 del Acta Electoral, que para la comprensión de ambas disposiciones remite expresamente a lo dispuesto en el PPIUE. Como se verá, el mantenimiento de tal conexión constituye un flanco problemático sobre todo en relación con la inmunidad procesal regulada en el artículo 9 PPIUE. La controversia jurídica apuntada es resultado de la suma de dos factores concurrentes. En primer lugar, a pesar de lo previsto en el artículo 223.1 TFUE, que atribuye al Parlamento «[...] la elaboración de un proyecto encaminado a establecer las disposiciones necesarias para hacer posible la elección de sus miembros por sufragio universal directo, de acuerdo con un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros o de acuerdo con principios comunes a todos los Estados miembros», en la actualidad todavía está en manos de estos la regulación del procedimiento electoral. En tal sentido, los Estados gozan de un amplio margen de acción únicamente limitado por el debido respeto de lo establecido por el Acta Electoral Europea en su artículo 8 y, como prevé el citado precepto, no pueden «[...] desvirtuar globalmente el carácter proporcional del sistema de elección». En segundo lugar, debe tenerse en cuenta la comprensión variable de la inmunidad que se predica de los diputados europeos, cuyo alcance depende de la regulación existente en el concreto territorio en el que aquellos se encuentren (que es la aplicable por remisión expresa del PPIUE), ello al margen del supuesto específico de que se estén desplazando al Parlamento para participar en sus sesiones o volviendo de las mismas (inmunidad *in itinere*). Del conglomerado regulador existente se deduce un marco genérico de referencia en el que confluyen normativas de procedencia ordinamental diversa cuyo entendimiento precisa del auxilio de los operadores jurídicos llamados a interpretarlo en la práctica: los ordenamientos nacionales y, asimismo, los tribunales aplicadores del Derecho europeo.

2. EL SENTIDO DE LAS PRERROGATIVAS PARLAMENTARIAS EN EL ACTUAL ESCENARIO DE LA UNIÓN EUROPEA: ¿INERCIA HISTÓRICA O JUSTIFICACIÓN REAL?

Otra reflexión previa al desarrollo del análisis de la inviolabilidad y la inmunidad que operan en el Parlamento Europeo es la referida a la determinación de cuál es el sentido de su existencia en el actual escenario institucional de la Unión. Como es sabido, las prerrogativas parlamentarias vieron la luz a finales del siglo XVIII, en los albores de las revoluciones burguesas que pusieron fin al Antiguo Régimen en el continente europeo (Fernández-Miranda: 1986: 9-11), en un momento en el que la afirmación de las asambleas representativas como centro neurálgico del nuevo principio de legitimidad del sistema político exigía rodearlas de garantías específicas orientadas a posibilitar el ejercicio libre de sus funciones. Esa libertad de actuación real y efectiva no podía darse por descontada en un contexto institucional en el que, lejos de afirmarse como poder independiente, la justicia seguía manteniendo un estrecho vínculo con el poder ejecutivo, encarnado en la figura del monarca. En tales circunstancias, la inmunidad procesal trataba de neutralizar un uso espurio de la

justicia cuyo objetivo fuera alterar de modo fraudulento la composición de las cámaras, condicionando el desarrollo de los procesos penales a un examen parlamentario previo (suplicatorio) orientado a constatar si en los mismos concurre o no intencionalidad política (*fumus persecutionis*). Por su parte, el establecimiento de la inviolabilidad —también denominada inmunidad absoluta— pretende crear un espacio exento de toda reprobación jurídica proveniente de poderes externos (ejecutivo y judicial) con respecto a las opiniones manifestadas y los votos emitidos por los parlamentarios en el ejercicio de sus funciones. La libertad de expresión de los representantes populares, de este modo, adquiere un carácter absoluto, tanto en su vertiente objetiva (todo voto y cualquier afirmación vinculada al ejercicio de las funciones parlamentarias) como en su proyección temporal, dado que sigue protegiendo a quienes han ostentado la condición de representantes incluso una vez concluido el mandato parlamentario. Ambas prerrogativas, por lo demás, no se conciben como privilegios personales orientados a tutelar los intereses particulares de los diputados (Pingel, 2014: 309). Ciertamente, estos se benefician de modo reflejo e inevitable de la acción protectora que es consustancial a las mismas, pero ese efecto no puede considerarse como objetivo primigenio (que es proteger el libre ejercicio de la función parlamentaria frente a interferencias externas) sino, antes bien, como lógica consecuencia sobrevenida (protección que se sustancia en la persona del representante popular).

Las prerrogativas nacieron, pues, imbuidas de una insoslayable impronta funcional en un contexto institucional adverso a la institución parlamentaria (Fernández-Viagas, 1990: 14-16). Sobre la base de esta premisa, desde una perspectiva sistémica, lo lógico habría sido que, atendiendo a los avances experimentados por el Estado de Derecho y la independencia del poder judicial, una vez consolidado el principio de sometimiento exclusivo de los jueces al imperio de la ley (concebida esta como expresión de la voluntad popular), el mecanismo protector de la inmunidad procesal, despojado de su justificación originaria, se hubiera extinguido. No ha sucedido así, sin embargo, puesto que, dejando a salvo puntuales excepciones (como el caso de Holanda, donde no existe), las constituciones de los Estados democráticos en general y de los Estados miembros en particular siguen manteniéndola sustancialmente inalterada (el caso de España³ destaca en este sentido) o bien con importantes matices reductivos (así sucede en Reino Unido, Francia, Italia y Alemania⁴). Precisamente en esta inercia continuista concurrente en la mayoría de los Estados miembros se enmarca la regulación que de dicha prerrogativa incorpora el Derecho de la Unión Europea en relación con los miembros de su Parlamento.

Marcando un neto contrapunto con la aproximación sugerida, resulta oportuno referirse a la decidida reivindicación que en relación con la justificación actual de la prerrogativa de la inmunidad procesal ha mantenido recientemente el abogado general Szpunar en las conclusiones presentadas en el asunto *Junqueras*⁵. En su opinión, debe rechazarse su consideración como un «[...] anacronismo, vestigio de una época en la que los Parlamentos estaban expuestos a ataques del poder ejecutivo y de la justicia, al servicio de este último». La razón sobre la que se basa tal aseveración es la resistencia a aceptar sin más la idea de que en el Estado de Derecho moderno «[...] la independencia de los jueces es la mejor garantía contra los ataques injustificados que amenacen la composición y funcionamien-

to del Parlamento», lo que conduce a afirmar que la inmunidad «pierde su razón de ser» (apartado 7). Considera el abogado general que esta es «[...] una visión muy optimista de la situación», puesto que el avance del Estado de Derecho «[...] no presenta el mismo nivel en todas partes ni la evolución política va siempre hacia su consolidación». Junto a ello, tampoco cabe perder de vista, sigue razonando Szpunar, que, aunque los jueces son «[...] en principio, independientes, no sucede lo mismo con el Ministerio Fiscal y las Fuerzas del orden» (apartado 9). A la luz de las amenazas constatadas se deduce una consideración de la inmunidad como instrumento que ofrece un «escudo al Parlamento» (apartado 10) que, aplicado correctamente, esto es, huyendo de posibles abusos que dan lugar a «la violación del derecho fundamental al acceso a la justicia de los perjudicados por actos cometidos por parlamentarios al margen de sus funciones» (apartado 7), viene a garantizar «la independencia de los diputados y también del Parlamento» (apartado 11).

Más allá de nuestra discrepancia con las reflexiones del abogado general Szpunar, cuya visión del tema que no valora suficientemente los estándares del Estado de Derecho y la independencia judicial operativos en el ordenamiento europeo con carácter preceptivo tanto para este como para los Estados miembros, consideramos que el elemento clave es el siguiente: tomando nota de la existencia de las prerrogativas, debe auspiciarse una comprensión de las mismas ajustada al escenario institucional en el que se aplican que sitúe en primer término, también, su dimensión funcional. Así se desprende de lo dispuesto en el Reglamento Interno del Parlamento Europeo (RIPE) actualmente en vigor⁶, cuyo artículo 5 (bajo la rúbrica «Privilegios e inmunidades»), tras remitirse al inevitable PPIUE para identificar las prerrogativas de sus diputados (apartado 1), en su apartado 2 identifica el objetivo que persiguen: en primer lugar, la inmunidad procesal trata de «[...] *mantener su integridad* como asamblea legislativa democrática». Por su parte, la inviolabilidad pretende «[...] *garantizar la independencia de los diputados en el ejercicio de sus funciones*». A modo de cierre, dicho apartado concluye con la afirmación de un principio general que, en puridad, se erige en la premisa básica que justifica la existencia de las prerrogativas, a saber, no se configuran como «[...] un privilegio personal del diputado», sino, antes bien, como «[...] una *garantía de independencia del Parlamento en su conjunto y de sus diputados*»⁷.

Las consideraciones recogidas en sede normativa son asumidas en su sustancia por parte del abogado general Poiares Maduro en las conclusiones del asunto *Marra*⁸, en el que, como tendremos ocasión de ver más adelante, se discute la comprensión de la operatividad de la inviolabilidad por las autoridades judiciales internas y su relación con la competencia del Parlamento. No obstante, con carácter preliminar y desde una perspectiva general, el abogado general hace especial énfasis (apartado 11) en la dimensión funcional —señalada tanto por el Parlamento como por la Comisión— que define el instituto de la «inmunidad» en un sentido omnicompreensivo, puesto que, en el ordenamiento de la Unión, dicho término engloba tanto la inmunidad procesal como la inviolabilidad (también denominada inmunidad material). Al hilo de tal comprensión, se afirma que ambos mecanismos deben entenderse como la expresión de «[...] un compromiso institucional destinado a garantizar la independencia del Parlamento Europeo y de sus diputados y a facilitar su funcionamiento como órgano colectivo que desempeña un papel vital en una sociedad

libre y democrática». Una vez sentada esta base objetiva, el razonamiento avanza apuntando hacia la vertiente subjetiva, indisolublemente unida a las prerrogativas de gracia que se «[...] otorga[n] a determinadas personas, por su función institucional, instrumento del papel democrático del Parlamento, un privilegio que no se otorga a otros ciudadanos que no desempeñan dicha función». Planteada así la cuestión, se llega a la conclusión que muestra a las prerrogativas como una realidad compleja cuya finalidad institucional objetiva —«proteger al Parlamento en tanto que institución»— incorpora una indudable dimensión subjetiva, al proyectarse también sobre «sus miembros en tanto que personas». Estamos, pues, ante un instituto de tutela institucional que, por encarnarse y hacerse realidad en los sujetos que ejercen las funciones encomendadas a la institución de referencia, incorpora como lógico corolario una dimensión de índole subjetiva. Son dos caras de una misma moneda, puesto que para proteger a la institución resulta imprescindible hacer lo propio con sus componentes⁹.

3. LA INVIOLABILIDAD PARLAMENTARIA O INMUNIDAD ABSOLUTA (ARTÍCULO 8 PPI)

Como ya se ha indicado, la norma que regula esta concreta prerrogativa es el artículo 8 del PPI, que dispone: «Los miembros del Parlamento Europeo no podrán ser buscados, detenidos ni procesados por las opiniones o los votos por ellos emitidos en el ejercicio de sus funciones». La atención al enunciado normativo, junto con el entendimiento de la inviolabilidad en nuestra cultura jurídica, al que contribuye de forma destacada la valiosa jurisprudencia al respecto emanada del Tribunal Europeo de Derechos Humanos¹⁰, sirve de base para que en el asunto *Marra*¹¹ el TJUE afirme que se trata de «[...] una disposición especial aplicable a todo procedimiento judicial» cuya finalidad es «[...] proteger la libre expresión y la independencia de los eurodiputados por las opiniones expresadas y los votos emitidos en el ejercicio de las funciones parlamentarias» (apartados 27 y 45). Estamos, por lo tanto, ante una tutela de naturaleza absoluta, en términos materiales, cuyo eje central es otorgar una posición preferente a la libertad de opinión de los eurodiputados en el ejercicio de sus actividades como representantes populares, impidiendo cualquier interferencia externa. Asimismo, se constata una similar dimensión en términos temporales, puesto que la protección que ofrece la inviolabilidad se mantiene incólume una vez que el eurodiputado ha dejado de serlo.

Sentada tal premisa, inmediatamente surgen distintos interrogantes en torno a determinadas cuestiones cuya comprensión práctica condiciona el entendimiento efectivo de la inviolabilidad. Así, en primer lugar, procede identificar el contenido del concepto «ejercicio de funciones parlamentarias» que se vincula a las opiniones manifestadas, así como a los votos emitidos, como referente obligado para activar la protección contemplada. Asimismo, desde una perspectiva procesal, ha de determinarse a qué instancia —¿juez nacional?, ¿Parlamento Europeo?— corresponde apreciar cuándo concurre efectivamente una actuación parlamentaria amparada por dicha prerrogativa. En último lugar, aunque no por

ello menos importante, se impone una reflexión sobre la admisibilidad de la introducción de límites en sede parlamentaria a la libertad de expresión protegida por la inviolabilidad.

3.1. OPINIONES DE LOS PARLAMENTARIOS Y EJERCICIO DE SUS FUNCIONES

La respuesta a la pregunta relativa a qué ha de entenderse concretamente por opiniones vertidas en el ejercicio de las funciones parlamentarias conduce *rectius* a la jurisprudencia del TJUE. En tal sentido, brilla con luz propia la resolución emitida en el asunto *Patriciello*¹². No solo fue el primer caso en el que se planteó expresamente la necesidad de acotar dicha noción; interesa, además, destacar que constituye un *leading case* en la materia, en la medida en que la doctrina en él establecida opera como referente obligado, se ha mantenido inalterada hasta la actualidad y ha sido aplicada en otros casos similares en los que la jurisdicción europea fue interpelada¹³.

En la resolución dictada con ocasión de dicho asunto, el TJUE comenzó su razonamiento poniendo de manifiesto que el ámbito de protección del artículo 8 PPIUE «[...] está destinado a aplicarse esencialmente a las declaraciones realizadas por estos en el propio recinto del Parlamento Europeo» (apartado 29). Desde una perspectiva sustancial, nos situamos ante una actividad protegida por el PPIUE y «[...] estrechamente vinculada con la libertad de expresión». En este sentido, el TJUE afirma expresamente que dicha libertad está reconocida en el artículo 11 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE), un texto jurídico al que el artículo 6.1 TUE atribuye un valor similar al de los tratados. Sentado dicho sustrato iusfundamental, el TJUE sostiene a continuación que el término «opiniones» debe «[...] entenderse en sentido amplio, como comprensivo de palabras y declaraciones que, por su contenido corresponden a afirmaciones constitutivas de apreciaciones subjetivas» (apartado 32).

Hemos de llamar la atención sobre el hecho de que las afirmaciones del TJUE se refieren a las opiniones manifestadas en el interior de las instalaciones parlamentarias. De esta forma, en primera instancia se acoge un criterio de identificación espacial que, sin embargo, no es óbice para que, inmediatamente, se aclare que el hecho de expresar opiniones en el recinto parlamentario no se erige en pauta determinante. En efecto, aunque la sentencia no se pronuncie al respecto, como certeramente recuerda el abogado general Jääskinen en sus conclusiones¹⁴, la aplicación del criterio espacial parte de la premisa de que la opinión en cuestión muestre «[...] necesariamente un vínculo con las actividades como miembro de un Parlamento» (apartado 71). Actuando de este modo, es posible excluir todas aquellas afirmaciones realizadas por los diputados en el recinto parlamentario que se sitúan al margen del perímetro funcional exigido, y, en sentido inverso, incluir todas aquellas que, a pesar de mostrar aquel vínculo, se produjeron extramuros de la institución.

Precisamente sobre la base de tal razonamiento de fondo se explica que, más que el lugar en el que se puso de manifiesto una concreta opinión a cargo de un parlamentario, se atribuya una relevancia decisiva a la dimensión sustancial de la misma, atendiendo a su «naturaleza y contenido» (apartado 30). Es obvio que, en un contexto político como el actual, reducir el desenvolvimiento de la actividad parlamentaria al espacio físico de la

sede institucional resulta no solo inadecuado, sino también excesivamente reductivo. La realidad de un mundo en el que el debate público supera ampliamente tanto los recintos parlamentarios como los medios tradicionales de comunicación¹⁵ y discurre de modo creciente a través de foros virtuales y redes sociales (Twitter, Facebook, etc.), lleva aparejada la necesidad de aplicar un enfoque idóneo que tome en consideración el contexto comunicativo efectivamente concurrente. Precisamente desde esta perspectiva acompañada al tiempo presente, en el asunto *Briois*, el Tribunal General se enfrentó a un caso en el que hubo de dilucidar si los presuntos comentarios injuriosos publicados por un eurodiputado en Facebook (que, a su vez, motivaron la reacción en cadena de numerosos seguidores) podían ser encuadrados en el ejercicio de las funciones parlamentarias y, por tanto, quedaban protegidos por la prerrogativa de la inviolabilidad. La idea a enfatizar es que, como ya se estableció en *Patriciello*, más allá del *locus* físico donde manifiestan los europarlamentarios sus opiniones, el elemento necesitado de verificación es la efectiva concurrencia de «[...] una relación entre la opinión expresada y las funciones parlamentarias» (apartado 33). Debe aclararse, no obstante, que, a pesar de que la existencia de tal vínculo es condición necesaria para que se active la inviolabilidad, no resulta en sí misma suficiente. En efecto, teniendo en cuenta que la protección ofrecida por la prerrogativa es absoluta y que, por lo tanto, impide cualquier acción punitiva en sede jurisdiccional o administrativa, con lo que ello conlleva en términos de privación del derecho fundamental a la tutela judicial de los afectados, el TJUE sigue avanzando en su razonamiento y requiere que tal relación sea directa y se imponga manifiestamente (apartado 35). Recapitulando: no basta, pues, con que las afirmaciones en cuestión versen sobre un asunto de interés general. Adicionalmente, deben tener una conexión cualificada con las funciones parlamentarias.

La fórmula utilizada por el TJUE asume, si bien de modo implícito, la propuesta del abogado general Jääskinen, señalando la necesidad de entender que el vínculo con dichas funciones se ha de entender necesariamente referido a aquellas que se incardinan en el ámbito de actuación del Parlamento Europeo y contribuyen «al cumplimiento de la misión de la Unión» (apartado 102). Este es precisamente el elemento de referencia establecido por el artículo 343 TFUE para activar los privilegios e inmunidades: la conexión requerida no es cuestionable. De este modo, se excluye que la protección que brinda la inviolabilidad se active cuando el eurodiputado «[...] actúa claramente como político nacional, o incluso regional o local» (apartado 104)¹⁶.

En función del *iter* argumental expuesto, el TJUE recapitula los elementos configuradores preceptivos para activar la protección de la inviolabilidad en el caso de declaraciones realizadas por diputados fuera del Parlamento Europeo, concluyendo que «s[...] solo constituye una opinión expresada en el ejercicio de las funciones parlamentarias que esté amparada por la inmunidad prevista en la citada disposición cuando dicha declaración corresponde a una apreciación subjetiva que presenta una relación directa y evidente con el ejercicio de tales funciones» (apartado 40).

3.2. LA INVIOLABILIDAD EN CLAVE PROCEDIMENTAL

La alusión a la apreciación de cuándo concurre efectivamente la necesaria relación directa e inmediata entre la opinión formulada y el ejercicio de la función parlamentaria nos sitúa frente al segundo de los elementos necesitados de precisión en materia de inviolabilidad, a saber, el modo en que ha de proceder el juez nacional en caso de plantearse ante su jurisdicción un asunto en el que el objeto de la controversia sea dicha prerrogativa. Constatada la existencia del vínculo requerido con carácter previo al desarrollo de las actuaciones procesales pertinentes, ¿debe elevar un suplicatorio al Parlamento Europeo para que este se pronuncie sobre el tema o, por el contrario, ha de actuar siguiendo lo establecido en la normativa interna e ignorar lo que al respecto pueda manifestar aquel?

Las respuestas a los interrogantes planteados nos conducen a lo que el TJUE dictaminó en el asunto *Marra*, en el se establecen las pautas interpretativas que constituyen el marco de referencia aplicable. La resolución parte de una premisa clara, a saber, que la determinación de la concurrencia o no de inviolabilidad en el caso suscitado corresponde en exclusiva al juez nacional, y el rechazo taxativo de que este esté «[...] obligado a plantear la cuestión al Parlamento» (apartado 33). El silencio del PPIUE avala este criterio, puesto que no atribuye competencia alguna al Parlamento «[...] para comprobar, en caso de actuaciones judiciales contra un diputado europeo a causa de las opiniones expresadas y los votos emitidos por este, si concurren los requisitos de aplicación de esa inmunidad» (apartado 33). Asimismo, tampoco se encuentra en el PPIUE ninguna previsión que remita tal cuestión a lo dispuesto por «las normas de Derecho nacional» (apartado 40).

Llegados a este punto, resulta pertinente aludir a la naturaleza jurídica de las disposiciones contenidas en el Reglamento Interno del Parlamento Europeo (RIPE). En relación con las mismas, el TJUE considera que quedan al margen del marco regulador aludido. Esta exclusión no solo afecta a las relativas al procedimiento de suspensión de la inmunidad procesal (apartado 36), cuya aplicación lógicamente no procede, puesto que la inviolabilidad no puede ser objeto de suplicatorio ni tampoco de suspensión (apartado 45). También quedan al margen aquellas otras que establecen «[...] un procedimiento de amparo de la inmunidad y los privilegios que puede ser iniciado por el diputado europeo» al objeto de que el Parlamento establezca «[...] si un procedimiento judicial iniciado contra un diputado europeo constituye una restricción a la expresión de una opinión o de un voto». En este supuesto, en el que la inviolabilidad resulta directamente concernida, la previsión vigente en el momento de dictar la sentencia¹⁷ establecía que le correspondía al Parlamento realizar «[...] una propuesta en la que pida a la autoridad interesada que extraiga las conclusiones pertinentes» (apartado 37). De tales disposiciones no se deduce, sin embargo, «[...] ninguna obligación de los jueces nacionales de remitir al Parlamento la decisión sobre la existencia de los requisitos que permiten reconocer tal inmunidad antes de pronunciarse sobre las opiniones y los votos de los diputados europeos» (apartado 35). La razón es clara: como señalan tanto la Cámara como la Comisión, el reglamento «[...] es un acto de organización interna que no puede establecer a favor del Parlamento competencias que no estén expresamente reconocidas por un acto normativo, en este caso por el Protocolo» (apartado 38). A la luz de lo expuesto, emerge como consecuencia automática

que la decisión del Parlamento de amparar una demanda de tutela de la inviolabilidad presentada por un diputado a fin de que se estime «[...] si se ha producido, o es probable que se produzca una vulneración» de la misma, limita su valor al de una mera opinión que se muestra despojada de efectos vinculantes, sin que de la misma se desprendan, por lo tanto, efectos obligatorios respecto a las autoridades jurisdiccionales nacionales» (apartado 39). A una conclusión opuesta se llegaría, por el contrario, si las opiniones manifestadas por el eurodiputado, por no estar conectadas de forma directa y evidente con el ejercicio de sus funciones, nos situaran ante una hipótesis amparada por la inmunidad relativa o procesal. Como tendremos ocasión de analizar, en este caso la desestimación del suplicatorio por la Cámara goza de eficacia vinculante para las autoridades judiciales e impide que estas lleven adelante el proceso correspondiente contra quien ocupa un escaño en el Parlamento Europeo.

Cuestión distinta, que sitúa el análisis en un plano sustancialmente diverso, es el modo en que ha de proceder el juez nacional si la aplicación del PPIUE le genera dudas interpretativas. En tal caso, la vía para superar dicha situación apunta al planteamiento de una cuestión prejudicial al TJUE, o bien con carácter voluntario —si el proceso en cuestión no discurre ante un órgano jurisdiccional de última instancia—, o bien de forma preceptiva si así fuera (apartado 34). Para determinar los efectos que la resolución de la cuestión prejudicial proyecta sobre la jurisdicción interna, el TJUE apela a la obligación de cooperación leal prevista en términos genéricos en el Tratado de la (entonces) Comunidad Económica Europea y con carácter específico en el PPIUE (apartado 41). La forma concreta a través de la que se articula la cooperación en el ámbito de los privilegios e inmunidades se hace depender de la adopción por los jueces nacionales de una actitud de deferencia hacia el Parlamento. En términos más concretos, implica que cuando se ha ejercitado una acción contra un diputado europeo ante un juez nacional y este ha sido informado de que se ha iniciado un procedimiento de amparo de los privilegios e inmunidades de ese mismo diputado, dicho juez debe suspender el procedimiento judicial y solicitar al Parlamento que emita su opinión a la mayor brevedad posible (apartado 43). Ahora bien, queda claro que la posición asumida por la Cámara no tiene eficacia vinculante o valor preceptivo, dado que, una vez que el órgano jurisdiccional competente «[...] ha verificado la concurrencia de los requisitos para reconocer la inmunidad absoluta prevista por el artículo 9 del Protocolo (en la actualidad artículo 8), el respeto de dicha inmunidad es obligatorio tanto para ese juez como para el Parlamento», sin que puedan eludirse las consecuencias que de tal verificación se deducen. Por una parte, este no podrá reconducir la cuestión al ámbito de la inmunidad procesal, entrando a considerar si procede o no, y tampoco podrá suspender su aplicación (apartado 45). Por otra, el juez no dispone de la facultad para seguir adelante con la acción ejercitada contra el eurodiputado afectado, debiendo archivar la causa activada por quien se ha considerado calumniado o injuriado por las afirmaciones realizadas en el ejercicio de sus funciones (apartado 44). Asimismo, resulta pertinente recordar que, al configurarse en términos absolutos, el efecto inhibitorio anudado a la inviolabilidad mantiene sus efectos incluso cuando el mandato parlamentario ya ha concluido, de modo que no resulta posible reactivar las acciones jurisdiccionales archivadas en su momento.

3.3. LA EXISTENCIA DE LÍMITES A LA INVIOABILIDAD EN EL ÁMBITO PARLAMENTARIO

El hecho de que la libertad de expresión que asiste a los eurodiputados en el desarrollo de sus funciones como representantes populares quede, gracias a la inviolabilidad, exenta de censura por parte de cualquier autoridad externa al Parlamento no excluye la posibilidad de que dicha prerrogativa sea sometida a límites por parte de las normas rectoras del devenir parlamentario. Así se deduce claramente de las disposiciones contenidas tanto en el Reglamento Interno de la Eurocámara, que dedica precisamente su artículo 10 al establecimiento de las que se denominan «normas de conducta» como en el Anexo II que lo acompaña, el llamado «Código de comportamiento apropiado de los diputados en el ejercicio de sus funciones». Las previsiones establecidas en los textos referidos prestan un interés específico a la necesidad de que el comportamiento de los diputados se caracterice por «el respeto mutuo» y, asimismo, se base «[...] en los valores y principios establecidos en los Tratados y en particular en la Carta de los Derechos Fundamentales» (artículo 10.1 RIPE y Anexo II, apartado 1). Más específicamente, esta obligación genérica se concreta en dos vertientes. La primera, de índole general, se refiere a la conducta que deben asumir los diputados, quienes «[...] se abstendrán de comportamientos incorrectos. No desplegarán pancartas» (artículo 10.3 RIPE). La segunda, centrada «en los debates parlamentarios», veta de modo expreso el recurso «a un lenguaje ofensivo» (artículo 10.4 RIPE y Anexo II, apartado 4). Debemos llamar la atención sobre el hecho de que, aunque tales exigencias se vinculan, en principio, únicamente a la actividad desarrollada «en el salón de sesiones», tal límite acaba por diluirse atendiendo a que el deber de respeto exigido extiende su aplicación también a las actividades desplegadas por los diputados en «los órganos, comisiones y delegaciones del Parlamento» (artículo 10.10 RIPE).

En clave sustancial merece particular atención el esfuerzo de concreción que realiza el Reglamento en lo que respecta a la identificación de supuestos en los que concurre el proscrito carácter ofensivo. A tal efecto, cabe señalar una serie de elementos que requieren ser tomados en consideración: «[...] las intenciones del orador, la percepción de la intervención por el público, la medida en que daña a la dignidad y reputación del Parlamento, y la *libertad de expresión del diputado* en cuestión». Centrándonos en este último elemento, el que mayor interés presenta en relación con la comprensión de la inviolabilidad y también el que más propicio se muestra a la verificación en términos jurídicos, el apartado 4 *in fine* del artículo 10 enumera una serie ejemplos de lenguaje ofensivo que rebasarían el radio de acción de la prerrogativa: «[...] el lenguaje difamatorio, el “discurso del odio” y la incitación a la discriminación sobre la base, en particular, de cualquiera de las razones mencionadas en el artículo 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales» (precepto dedicado al derecho a la igualdad que proscribía la discriminación sobre la base de una variada serie de motivos).

A la luz de los supuestos indicados, se desprende que la libertad de expresión que asiste a los parlamentarios europeos a la hora de manifestar opiniones y juicios de valor directamente vinculados con el ejercicio de sus funciones representativas no es absoluta, puesto que se topa con la existencia de límites que no pueden ser ignorados y que aparecen

directamente conectados con el respeto de la dignidad humana. Estamos ante uno de los valores en los que se fundamenta la Unión Europea (de hecho, el primero a los que alude el artículo 2 TUE¹⁸) que no puede relativizarse en aras de una comprensión del debate parlamentario que se sitúe al margen de su respeto. Tal conclusión viene asimismo respaldada por la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que ha señalado el sentido primigenio de la libertad de expresión y la contribución que presta su ejercicio a la formación de una opinión pública libre en una sociedad democrática. Resulta, pues, que el respeto de los valores básicos sobre los que se asientan los ordenamientos democráticos también es exigible en el desarrollo de las funciones representativas, dado que hay límites que no pueden ser rebasados.

Hemos de insistir, sin embargo, en el hecho que la formulación de las exigencias previstas limita sus efectos exclusivamente al ámbito interno del devenir parlamentario, pues está vetado en términos absolutos cualquier control a cargo de autoridades externas (judiciales o administrativas). Asimismo, la ya aludida ausencia de relevancia jurídica *ad extra* que se predica del RIPE impide que los límites establecidos puedan ser alegados por los sujetos que se consideran perjudicados por las conductas y opiniones formuladas por los diputados en el ejercicio de sus funciones. Estas consideraciones justifican que las sanciones previstas como consecuencia del incumplimiento de los deberes establecidos circunscriban sus efectos únicamente al ámbito de la actividad parlamentaria. Así queda en evidencia en el Anexo II, que dispone que la negativa de los diputados a firmar la declaración relativa al Código de Conductas trae consigo que su actividad parlamentaria quede reducida a un nivel básico —al que cabría denominar estatus esencial del representante— que le impide asumir otras funciones de carácter suplementario tales como la elección «[...] para desempeñar cargos en el seno del Parlamento o de uno de sus órganos», la designación como «ponente» y la participación «[...] en delegaciones oficiales o negociaciones interinstitucionales» (apartado 7). No obstante, hay que tener presente que la adhesión al referido Código de Conductas no impide que, constatada la infracción de alguno de los deberes previstos, conduzca a la imposición de las siguientes sanciones adicionales: *a*) amonestación; *b*) pérdida del derecho a las dietas para gastos de estancia durante un período de dos a treinta días; *c*) sin perjuicio del ejercicio del derecho de voto en el Pleno, y a reserva en este caso del estricto respeto de las normas de conducta aplicables a los diputados, suspensión temporal, durante un período de dos a treinta días de reunión del Parlamento o de cualquiera de sus órganos, comisiones o delegaciones, de la participación en todas o en una parte de las actividades del Parlamento; *d*) prohibición de que el diputado represente al Parlamento en una delegación interparlamentaria, una conferencia interparlamentaria o cualquier foro interinstitucional, durante un período máximo de un año; *e*) en caso de vulneración de la confidencialidad, limitación de los derechos de acceso a información clasificada o confidencial durante un período máximo de un año» (artículo 176.4 RIPE).

4. LA INMUNIDAD PROCESAL O RELATIVA (ARTÍCULO 9 PPIUE)

Como contrapunto al carácter absoluto de la protección material y temporal que, como hemos visto, brinda la inviolabilidad ante injerencias externas por las opiniones y votos emitidos en el ejercicio de las funciones parlamentarias, la inmunidad regulada en el artículo 9 PPIUE nos sitúa ante un mecanismo de protección de índole relativa —considerando la tutela que ofrece— y que se activa ante conductas delictivas imputadas a los eurodiputados realizadas al margen de sus tareas representativas. En efecto, como ha habido ocasión de analizar, siempre que un procedimiento judicial verse sobre opiniones vertidas con ocasión de las mismas la prerrogativa llamada a operar será la inviolabilidad, sin que quepa hacer uso de lo previsto en el artículo 9 PPIUE. Esta figura, por su parte, nos sitúa ante otra modalidad de la inmunidad consistente en el establecimiento de un instrumento (el suplicatorio) que actúa como filtro, en la medida en que ha de ser activado por las instancias judiciales que pretendan iniciar actuaciones contra un representante popular y constriñe al órgano jurisdiccional competente a solicitar previamente a la Cámara de pertenencia la autorización para proceder. Quedan exceptuados expresamente de la obligación judicial de elevar el suplicatorio los supuestos de flagrante delito, en cuyo caso los parlamentarios pueden ser privados de libertad inmediatamente.

Desde el punto de vista temporal, la inmunidad procesal solo resulta operativa mientras concorra la condición de representante popular y únicamente durante «los períodos de sesiones» de la Cámara, decayendo una vez que aquella se extingue o esta no está reunida. En este sentido, como se verá, el hecho de que las conductas imputadas sean previas a la adquisición de la condición representativa no exonera de la obligación de solicitar el suplicatorio para proceder, puesto que, como ha quedado establecido por la sentencia del TJUE en el asunto *Junqueras*¹⁹, la protección que brinda la inmunidad se activa desde el momento de la proclamación oficial de la elección. Este criterio jurisprudencial posibilita la efectividad de la inmunidad para acudir a la sesión inaugural del Parlamento Europeo, en la que los elegidos recogen sus acreditaciones.

Como ya se ha señalado, mediante la toma en consideración del suplicatorio el Parlamento queda habilitado para decidir sobre la viabilidad de los procesos contra sus miembros, bloqueándolos temporalmente o, por el contrario, dándoles luz verde. Para adoptar la decisión de conceder o denegar la petición recibida, el criterio determinante en sede parlamentaria se orienta a detectar si a la iniciativa jurisdiccional subyace una intencionalidad política (*fumus persecutionis*) que trate de alterar de forma espuria la composición de la Cámara y perjudique, por ello, su independencia. Solo en el supuesto de que se detecte efectivamente la concurrencia de dicha intencionalidad, queda legitimada la decisión de bloquear la acción de la justicia. Pero esta tiene carácter temporal y limita sus efectos al período del mandato parlamentario del sujeto en cuestión. Una vez concluido, por lo tanto, aquella procederá a reactivarse.

Expuestas las genéricas líneas maestras que fundamentan la inmunidad procesal, hemos de señalar que, desde la perspectiva específica del Derecho de la Unión Europea emerge un importante sesgo diferenciador en cuanto a su radio de acción, que vuelve a ser consecuen-

cia de la inercia que mantiene la regulación originaria de las prerrogativas emanada en la fase inicial del Parlamento, cuando sus componentes eran asimismo miembros de las asambleas legislativas de su país. En un contexto de regulación dispar de la inmunidad por los distintos Estados miembros (entonces y ahora) y para evitar discriminaciones, se justifica el carácter determinante del *locus* espacial en el que se encuentra el eurodiputado al que se imputa una acción susceptible de persecución judicial a la hora de determinar la normativa aplicable (nacional o europea). Así queda establecido en el artículo 9 PPIUE, que señala que, si el miembro de la Cámara se halla en su país de origen, la aplicación de la inmunidad viene marcada por las disposiciones del Derecho interno, al que se remite expresamente (apartado 1 a). Por el contrario, en los casos en los que el eurodiputado estuviera en otro Estado distinto (apartado 1 b) o dirigiéndose hacia una sesión del Parlamento o volviendo de la misma (inmunidad *in itinere*) (apartado 2)²⁰, la operatividad de la prerrogativa (que se mantiene activa) no se subordina a lo prescrito en sede nacional.

A fin de desentrañar las características propias que la prerrogativa de la inmunidad procesal presenta en el ordenamiento de la Unión Europea, a continuación procederemos a abordar el análisis de sus elementos constitutivos, prestando especial atención a aquellos cuyo entendimiento práctico se ha mostrado más problemático y que han requerido la atención y el pronunciamiento de la jurisdicción comunitaria.

4.1. EL RADIO DE ACCIÓN MATERIAL DE LA INMUNIDAD: REGLA Y EXCEPCIÓN

Ya se ha señalado con anterioridad que la finalidad de esta prerrogativa consiste en neutralizar acciones judiciales contra eurodiputados basadas en una motivación política orientada a alterar de modo irregular la composición del Parlamento. El principal fundamento de la prerrogativa estriba en asegurar el normal funcionamiento de la institución frente a este tipo de iniciativas jurisdiccionales, permitir contar con la presencia de todos sus componentes y evitar que el desarrollo de las tareas representativas que corresponden a los mismos²¹ sea impedido por causas ajenas a las previstas en el marco jurídico correspondiente. En función de este planteamiento, se afirma como regla general que los procesos concernidos por la inmunidad son los de índole penal, puesto que únicamente estos —ciertamente, no los civiles o administrativos— pueden desembocar en una resolución judicial que determine la privación de libertad del condenado²².

No obstante, en la práctica aplicativa de la Cámara ha habido un caso puntual en el que se ha activado la tutela procesal ofrecida por la inmunidad y se ha acordado la denegación de la solicitud de suplicatorio para acciones procedentes de la jurisdicción civil. Así sucedió en la decisión adoptada por el Parlamento Europeo [P5_TA (2003) 0388] en relación con la demanda de amparo de inmunidad procesal concerniente al diputado J. Sakellariou (2003/2023(IMM)], decisión que asumió el criterio defendido en el Informe aprobado previamente por la Comisión de Asuntos Jurídicos y Mercado Interior (Final A5-0309/2023, RR/506962ES.doc, PE 332.575) sobre la aplicabilidad de dicha prerrogativa también a los procesos civiles. No cabe, sin embargo, atribuir a tal decisión un valor general que permita extender la aplicación de dicha prerrogativa a cualquier demanda planteada

ante la jurisdicción civil. Por el contrario, debe considerarse que circunscribe sus efectos al supuesto específico tratado en dicho caso. En efecto, teniendo en cuenta la elevada compensación económica (150.000 euros) solicitada por el demandante, la Comisión de Asuntos Jurídicos estimó que se estaba en presencia de un escenario procesal al que debía atribuirse «[...] carácter de “daños y perjuicios punitivos” (*punitive damage*)».

El informe elaborado por la Comisión consideró que dicha figura, procedente del Derecho de los Estados Unidos —donde se forjó conceptualmente—, trata de «[...] disuadir al que comete el acto de volver a realizar actos del mismo tipo, y a sus posibles seguidores de cometerlo por primera vez». En función de tal perspectiva, se pone de manifiesto el temor de que «[...] a través de este subterfugio pueda incluso llegar a perseguirse a un diputado de forma similar a la penal». Lo cual, lejos de configurarse como una hipótesis residual, se perfila como una amenaza real a la luz de la creciente introducción de tal mecanismo «[...] en los sistemas jurídicos de los Estados miembros de la Unión Europea, a través del reconocimiento y la plena ejecución de sentencias extranjeras, por ejemplo, dictadas en los Estados Unidos». De la conjunción de los elementos expuestos, el informe extrae la consecuencia —asumida, como ya se ha indicado, por el Pleno del Parlamento Europeo— de que una interpretación actualizada del PPIUE conduce a estimar que las reclamaciones de daños y perjuicios a título punitivo por la vía civil constituyen una manifestación de «actuación judicial» contemplada en su artículo 9.

A pesar de reconocemos la coherencia del planteamiento expuesto y compartimos el resultado final alcanzado, creemos necesario insistir en la idea de que nos hallamos ante un supuesto excepcional que no hace sino confirmar la regla sobre la que se apoya el instituto de la inmunidad procesal, esto es, que su protección se activa frente a iniciativas de índole penal, que son las que, en el caso de prosperar, comporten la privación efectiva de libertad del condenado. Constatada la existencia de supuestos homologables a aquellas, entre los que se encuentran las acciones punitivas, la aplicación de la prerrogativa deviene admisible y necesaria. Eso sí, el planteamiento expuesto no permite extraer una conclusión extensiva dotada de validez general aplicable a toda causa civil.

4.2. ESPECIAL ATENCIÓN A LA INTENCIONALIDAD POLÍTICA (*FUMUS PERSECUTIONIS*)

La determinación de la concurrencia de indicios que apunten a la existencia de intencionalidad política en las acciones judiciales que pretenden llevarse a cabo contra diputados, de tal manera que permitan constatar que «[...] se activan con la intención de causar daño a sus actividades políticas y, por tanto, la independencia del Parlamento» constituye el principal objetivo de la facultad que se atribuye al Parlamento Europeo al recibir una solicitud de autorización para proceder. La práctica acuñada en la Eurocámara en el desarrollo de dicha tarea ha permitido forjar una serie de principios generales que, como se indica en el asunto *Gollnisch I* (2010)²³, «[...] recibieron un reconocimiento definitivo en la Resolución aprobada por el Parlamento en su sesión del 10 de marzo de 1987». Tales principios toman como base «[...] el Informe Donnez sobre el proyecto de revisión del

[Protocolo] sobre los privilegios y las inmunidades de las Comunidades Europeas en lo que respecta a los diputados al Parlamento Europeo (A2-121/86)» (apartado 22). Con el paso del tiempo, dichos principios fueron objeto de una progresiva actualización en sede parlamentaria y fueron acogidos en diversas Comunicaciones aprobadas por la Comisión de Asuntos Jurídicos, a las que se refiere expresamente el Tribunal General de la Unión en el asunto *Briois* (2019)²⁴. La experiencia práctica sirve, pues, como base para ofrecer un elenco de supuestos en los que cabe estimar la concurrencia de intencionalidad política por parte del juez. Así sucede cuando aquella trae causa de una «denuncia anónima», así como cuando la solicitud de suplicatorio «[...] se produce en un momento tardío» tras haberse realizado la imputación del parlamentario. Si se trata de una querrela por difamación, se considera un indicio dotado de especial relevancia el que haya sido instada por «por un adversario político». A una conclusión similar se llega si la denuncia presentada contra el representante popular se basa en «hechos antiguos» y tiene lugar «estando en curso una campaña electoral». El último de los supuestos aludidos es el de la utilización del procedimiento «con un fin ejemplificador» (apartados 65 y 70)²⁵.

Expuestas las circunstancias que permiten deducir la existencia de motivación política en la iniciativa examinada, debemos aclarar que, por sí sola, su concurrencia no conduce a la automática afirmación de *fumus persecutionis*. Verificado el indicio, lo que procede a continuación —y así se afirma en el asunto *Briois*— es que el órgano competente (la Comisión de Asuntos Jurídicos) desarrolle un «[...] examen de la existencia de elementos que permiten presumir que las acciones judiciales se llevan a cabo con la intención de dañar la actividad política del diputado» (apartado 72). En el ejercicio de dicha tarea, según ya se sostuvo en el asunto *Gollnisch I* (2010), la Comisión «[...] dispone de una amplia facultad de apreciación» (apartado 101) que no es sino una consecuencia —como se apunta en el asunto *Gollnisch II* (2013)— del «[...] carácter político que reviste tal decisión» (apartado 59). Atendiendo a las exigencias referidas, la tendencia preponderante de la práctica del Parlamento en materia de inmunidad procesal apunta con meridiana claridad hacia la constatación de que la concesión de los suplicatorios se perfila como regla general, circunscribiéndose su denegación como excepción residual.

Volviendo a la verificación parlamentaria del *fumus persecutionis*, resulta claro —y así se afirma expresamente en *Briois*— que la Comisión de Asuntos Jurídicos no lleva a cabo un juicio en términos de culpabilidad o inocencia, determinando «[...] la existencia de responsabilidad penal del diputado según la ley nacional aplicable» (apartado 72). Enmarcado en una línea coincidente, el actual artículo 9.8 del RIPE dispone: «La comisión podrá emitir una opinión motivada sobre la competencia de la autoridad de que se trate y sobre la admisibilidad del suplicatorio, pero en ningún caso se pronunciará sobre la culpabilidad o no culpabilidad del diputado ni sobre la procedencia o improcedencia de perseguir penalmente las opiniones o actos que a aquel se atribuyan, ni siquiera en el supuesto de que el examen del suplicatorio proporcione a la comisión un conocimiento profundo del asunto». Consecuentemente, ni la función que despliega el Parlamento resulta equiparable a la que realiza un tribunal de justicia ni, asimismo, la posición del diputado afectado por la solicitud de suplicatorio puede asimilarse a la condición procesal de «acusado» (apartado 91).

Ahora bien, la afirmación de tales extremos no impide sostener, como se expuso en el asunto *Gollnisch II* (2013), que «[...] el ejercicio de tal facultad no se sustrae al control jurisdiccional» (apartado 60). Tal conclusión no es sino consecuencia de que, como ya se estimó en el asunto *Mote*, «[...] la Decisión mediante la que el Parlamento suspende la inmunidad de uno de sus miembros produce efectos jurídicos que exceden el marco de su organización interna, ya que tal Decisión permite actuar judicialmente contra el miembro del Parlamento afectado por los hechos de los que se trate» (apartado 29). Por lo tanto, la resolución adoptada es susceptible de ser impugnada ante la justicia europea, en cuyo caso «[...] el juez de la Unión debe verificar el cumplimiento de las normas de procedimiento, la exactitud material de los hechos considerados, la falta de error manifiesto en la apreciación de estos hechos o la inexistencia de desviación de poder» (asunto *Gollnisch II* (2013), apartado 60). Asimismo, procede verificar que la resolución cuenta con la debida motivación, la cual, según se desprende del artículo 269 TFUE²⁶, ha de «[...] adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la institución de la que emane el acto, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y el órgano jurisdiccional competente pueda ejercer su control» (apartado 114). Este primer requerimiento de concordancia formal converge con otro de índole material; a este respecto, el TJUE indica que la exigencia de motivación también debe tomar en consideración «[...] las circunstancias de cada caso, en particular del contenido del acto, la naturaleza de los motivos invocados y el interés que los destinatarios u otras personas afectadas directa e individualmente por dicho acto puedan tener en recibir explicaciones» (*ibidem*).

Por otra parte, el hecho de que la labor de análisis del suplicatorio esté despojada de carácter judicial tampoco es óbice para que se reconozca que el diputado destinatario de tal solicitud es titular de los derechos de audiencia y defensa. Así se constata en sede normativa; de acuerdo con el RIPE: «El diputado interesado tendrá una oportunidad de ser oído y podrá aportar cuantos documentos o elementos de prueba escritos que estime oportunos» ante la Comisión de Asuntos Jurídicos (artículo 9.6.1 RIPE). En este sentido, su presidente «[...] invitará al diputado a ser oído, indicando fecha y hora» (artículo 9.6.3 RIPE)²⁷. Es importante subrayar que el derecho de audiencia se limita únicamente a la fase que se desarrolla en el seno de la Comisión²⁸, lo que se explica teniendo en cuenta que esta resulta determinante a la hora valorar las circunstancias del caso planteado, pues permite conocer todos los puntos de vista²⁹ para adoptar con conocimiento de causa la propuesta de resolución (levantamiento o no de la inmunidad) que se envía al Pleno. En este momento sucesivo, esto es, en el marco del desarrollo del debate, la Cámara queda constreñida a aceptar o rechazar dicha propuesta, sin que sea posible «presentar enmiendas» (artículo 9.9.1 RIPE). Consecuentemente, los términos de la discusión parlamentaria se limitan en exclusiva a la exposición de «[...] las razones a favor y en contra» de aquella (artículo 9.9.2 RIPE), sin que el diputado cuya inmunidad es objeto de examen pueda «intervenir en el debate» (artículo 9.9.3 RIPE).

Esta regulación ha recibido el aval del Tribunal General de la Unión en el asunto *Gollnisch II* (2013), en el que el demandante sostuvo que «[...] el hecho de que no haya

tenido la posibilidad de defenderse en la votación en sesión plenaria sobre la decisión de suspensión de su inmunidad y que la solicitud que presentó en tal sentido al presidente del Parlamento Europeo fuera desestimada constituye una vulneración del principio de contradicción y del derecho de defensa» (apartado 144). En respuesta a tal imputación, y después de que el TJUE recordara que «[...] según reiterada jurisprudencia, el respeto del derecho de defensa, y en particular, el derecho a ser oído, en cualquier procedimiento incoado contra una persona y que pueda terminar en un acto que le sea lesivo constituye un principio fundamental del Derecho de la Unión y debe garantizarse aun cuando no exista una normativa sobre el procedimiento en cuestión» pone de manifiesto que «[...] este principio ha quedado consagrado en el artículo 41, apartado 2, letra a), de la Carta de los Derechos Fundamentales» (apartado 175). Asimismo, también en clave de recordatorio, el TJUE señala que el principio se concreta en la obligación de haber «[...] ofrecido al interesado la posibilidad, antes de la adopción de la decisión que le afecta, de manifestar apropiadamente su punto de vista sobre la realidad y la pertinencia de los hechos y las circunstancias sobre cuya base dicha decisión ha sido adoptada» (apartado 176). De ello, sin embargo, no cabe extraer la consecuencia de que el derecho de audiencia requiera «[...] necesariamente la celebración de un debate público en todo procedimiento abierto contra una persona que pueda conducir a un acto que le sea lesivo» (apartado 178).

La aplicación de los genéricos razonamientos expuestos al supuesto específico de la resolución de los suplicatorios conduce a afirmar que «[...] el respeto del derecho de defensa y del principio de contradicción no implica, en consecuencia, que la adopción por el Parlamento de una decisión relativa a la suspensión de la inmunidad de un diputado sea necesariamente precedida por un debate en sesión plenaria» (apartado 179). Más recientemente, esta interpretación jurisprudencial ha sido ratificada en el asunto *Briois* (apartados 82 a 88), en el que, además, se ha rechazado que resulten aplicables a la regulación del procedimiento de la suspensión de la inmunidad contenida en el RIPE las exigencias derivadas de los artículos 47 —que garantiza el derecho a un recurso y acceso a un tribunal imparcial— y 48 CDFUE, relativo a la presunción de inocencia y el respeto de los derechos de defensa garantizados a todos los acusados, «[...] ya que, por un lado, el Parlamento no puede asimilarse a un tribunal y, por otro lado, el parlamentario, en el contexto de un procedimiento de levantamiento de inmunidad, no puede ser considerado “acusado” en el sentido de esas disposiciones. En consecuencia, la denuncia debe desestimarse por ineficaz» (apartado 91).

4.3. ASPECTO TEMPORAL

4.3.1. La noción «período de sesiones»: entendimiento y alcance práctico

A diferencia de la inviolabilidad, la inmunidad procesal presenta una extensión temporal limitada, puesto que la protección que ofrece se activa «mientras el Parlamento esté en período de sesiones» (artículo 9 PPIUE). En relación con este planteamiento, deviene imprescindible determinar cuándo concurre tal supuesto, puesto que, más allá del mismo, la aplicación de la prerrogativa no resulta procedente.

Muy tempranamente, el Tribunal de Justicia se topó con esta cuestión en el asunto *Wagner*³⁰, en el que hubo de dilucidar la procedencia de aplicar la inmunidad en función de un parámetro estricto —exclusivamente el periodo ordinario de sesiones— o si, por el contrario, cabía recurrir a una aproximación más amplia, incluyendo «otros» momentos en los que también estaría operativa la citada prerrogativa. Con la finalidad de superar la disyuntiva planteada, el TJUE tomó en consideración el dato de que, junto con los «períodos anuales de sesiones» fijados con carácter ordinario a lo largo del año en los tratados entonces vigentes (CECA, CEE y CEEA), también se preveía la posibilidad de celebrar, en los intervalos correspondientes «[...] reuniones en “período extraordinario de sesiones” como Asamblea de una u otra de las tres Comunidades a petición de la mayoría de sus miembros, de la Alta Autoridad, de los Consejos o de las Comisiones». Teniendo en cuenta esta regulación, la Corte se decantó por la aplicación de un criterio de naturaleza extensiva en relación con la noción «período de sesiones» en virtud del que se estima que esta resulta aplicable «[...] incluso aunque no esté celebrando ninguna sesión, hasta el momento de la clausura de los períodos de sesiones anuales o extraordinarios».

Posteriormente, con la entrada en vigor el Acta Electoral de 1976 y una vez afirmado el carácter directamente electivo del Parlamento Europeo, a fin de determinar el período de activación de la tutela ofrecida por la inmunidad, el Tribunal tuvo que enfrentarse de nuevo a la cuestión en asunto *Wybor*³¹, debiendo especificar si, para fijar concretamente la noción «período de sesiones», era preciso o no atender a la regulación establecida a nivel nacional (apartado 11). Para responder al interrogante formulado, resulta imprescindible tener en cuenta que el PPPIUE nada dispone en torno a la regulación estatal cuando vincula la inmunidad de los eurodiputados a los periodos de sesiones de la cámara de pertenencia (ahora ya exclusivamente al Parlamento Europeo). Este silencio normativo permite concluir que «[...] remitirse a una legislación nacional para interpretar dicho concepto sería incompatible no solamente con el texto del Protocolo, sino también con el objeto mismo de esta disposición, cuyo fin no es otro que garantizar la inmunidad, durante un mismo período, a todos los diputados europeos, independientemente de su nacionalidad» (apartado 12). El referente interpretativo, pues, se encuentra exclusivamente en el ordenamiento de la Unión, por lo que la tarea exploratoria queda circunscrita a lo que este disponga. Atendiendo a tal premisa, la única disposición de Derecho primario que regulaba el tema (artículo 27 del Tratado de fusión) en el momento de emitirse la sentencia no incorporaba ninguna indicación sobre la duración precisa del período de sesiones y se limitaba a establecer lo siguiente: «La Asamblea celebrará cada año un período de sesiones. Se reunirá sin necesidad de previa convocatoria el segundo martes de marzo»³² (apartado 15). Ante la ausencia de otras disposiciones en este nivel normativo, el Tribunal apunta hacia el Reglamento Interno del Parlamento, dado que la Cámara es la sede idónea «[...] para establecer su propia organización interna», lo que permite que, en el ejercicio de su potestad de autoorganización, adopte «[...] las medidas adecuadas para garantizar su buen funcionamiento y el desarrollo de sus actividades» (apartado 16). Sobre la base de tal aseveración, posteriormente la resolución no tiene más que atender a cuál ha sido la tónica organizativa de los períodos de sesiones, constatándose una interpretación constante que apunta a una duración que abarca el año en su conjunto y cuya conclusión tiene lugar «[...] la víspera de la apertura

de un nuevo período de sesiones» (apartado 17). Asimismo, se pone de manifiesto que la actividad de la Eurocámara va más allá de las sesiones plenarias semanales celebradas con una periodicidad mensual, «excepto en el mes de agosto» (apartado 18), debiendo incluirse las sesiones de las comisiones, otros órganos (como la Mesa), así como de las actividades desarrolladas por las delegaciones permanentes. En función del panorama funcional apuntado, emerge con claridad la conclusión de que «[...] la actividad del Parlamento Europeo y de sus órganos abarca todo el año sin interrupción, con la excepción del mes de agosto y de las vacaciones de fin de año» (apartado 22). Por tal razón, no cabe sino afirmar que el radio de operatividad de la inmunidad no puede quedar circunscrito exclusivamente a la actividad parlamentaria que se lleva a cabo con motivo de las sesiones plenarias y que, por tanto, debe comprender también todas las otras actividades referidas (*ibidem*).

El criterio hermenéutico empleado conduce a defender que, por lo que a la vigencia de la inmunidad procesal se refiere, esta se mantiene activa durante toda la legislatura, esto es, desde que tiene lugar la primera sesión constitutiva del Parlamento hasta que se celebra la que pone el punto final a aquella. Por lo tanto, prácticamente no hay interregnos temporales durante los que, constatado el inicio de acción judicial contra un eurodiputado, la autoridad judicial competente quede exonerada de elevar a la Cámara el correspondiente suplicatorio.

4.3.2. Y antes de la sesión constitutiva del Parlamento, ¿está en vigor la inmunidad? ¿Con qué alcance?

La pregunta formulada remite a la hipótesis de un diputado que ha sido elegido para formar parte de la Eurocámara y que está incurso en una causa penal iniciada con anterioridad y privado de libertad con carácter provisional. En tal contexto, surge la duda de si se activa la inmunidad, ya que la correspondiente acción judicial es previa a la adquisición de la condición de representante y que la concurrencia de *fumus persecutionis* resulta altamente dudosa desde una perspectiva lógica. Aun así, dado que el PPIUE reconoce una modalidad de inmunidad que protege a los diputados «[...] cuando se dirijan al lugar de reunión del Parlamento Europeo o regresen de este», se plantea la cuestión de si aquella se activa solo una vez producida la apertura formal de la legislatura, esto es, cuando el representante ya ha accedido a su escaño, una vez verificadas sus credenciales (tarea que se lleva a cabo precisamente en la sesión constitutiva de la nueva legislatura) o, por el contrario, en un momento previo, esto es, desde la proclamación oficial como candidato electo en el Estado miembro en el que presentó su candidatura, pudiendo, por lo tanto, desplazarse a la sesión constitutiva.

A este respecto, debemos señalar que el Acta relativa a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo de 1976 (reformada en 2004) dispone que «[...] el período quinquenal para el que son elegidos los diputados al Parlamento Europeo se iniciará con la apertura del primer período de sesiones después de cada elección» (artículo 5.1), sin que los Estados tengan ningún margen regulador. Como contrapunto, las normas rectoras del procedimiento electoral son el resultado de la acción conjunta de

lo previsto en dicha Acta³³ y las disposiciones nacionales. Estas últimas «[...] podrán en su caso tener en cuenta las particularidades existentes en los Estados miembros», pero se topan con un doble límite insuperable, puesto que no pueden «[...] desvirtuar globalmente el carácter proporcional del modo de elección» ni tampoco podrán contravenir «lo dispuesto en la presente Acta». Salvados tales extremos, cuyo respeto se impone en todo caso, queda expedita la vía para que el procedimiento electoral sea regulado «[...] en cada Estado miembro, por las disposiciones nacionales» (artículo 8). El resultado final que arroja este planteamiento es la existencia de una normativa electoral de carácter híbrido o dual (Gurrero, 2021: 13).

Precisamente en el marco regulador expuesto se encuadran las dudas que el TS ha planteado ante el TJUE en el asunto *Junqueras*, dudas relativas al modo en que ha de interpretarse la aplicación de la inmunidad procesal a un diputado electo privado de libertad que todavía no ha adquirido la condición formal de representante a causa del incumplimiento de un requisito establecido en sede normativa interna del que se desprenden efectos suspensivos. Los hechos que dieron lugar al caso remiten a la situación procesal de Oriol Junqueras en el momento de ser elegido diputado en las elecciones europeas celebradas en 26 de mayo de 2019. Recuérdese que el líder de Esquerra Republicana de Cataluña se encontraba entonces en prisión provisional y estaba siendo juzgado por la Sala Segunda del Tribunal Supremo (fase de juicio oral) por los delitos de rebelión, sedición y malversación de fondos públicos presuntamente cometidos en el marco del proceso independentista catalán que, tras la consulta del 1 de octubre de 2017 y la posterior declaración unilateral de independencia, condujo a la suspensión de la autonomía (artículo 155 de la Constitución) en dicha Comunidad Autónoma el 26 de octubre de ese mismo año. La cuestión es que, dado que no estaba privado de su derecho fundamental de sufragio pasivo, el señor Junqueras concurrió como candidato a las elecciones europeas y resultó elegido. Una vez proclamado electo por la Junta Electoral Central (JEC), sin embargo, no pudo adquirir formalmente su condición de diputado del Parlamento Europeo al no ser autorizado por el TS para desplazarse ante aquella al objeto de cumplir el requisito de juramento de acatamiento de la Constitución dentro del plazo previsto por el artículo 224.2 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG). Por su parte, también quedaron incursos en una situación procesal los señores Puigdemont y Comín y la señora Ponsatí, que tampoco cumplieron el trámite preceptivo del juramento al haberse fugado de España. Consecuentemente, sus escaños quedaron vacantes y, en aplicación de la previsión vigente, les fueron suspendidas «[...] todas las prerrogativas que pudieran corresponder por razón del cargo». En tal escenario, en el caso de Oriol Junqueras, ante el riesgo de fuga constatado por el TS, tampoco obtuvo la autorización necesaria para desplazarse a la sesión constitutiva del Parlamento Europeo³⁴, lo que le habría permitido recoger su acta de diputado una vez verificadas sus credenciales³⁵.

Al hilo del recurso de súplica presentado por el señor Junqueras contra el auto de denegación de la autorización a abandonar la prisión para desplazarse a la JEC, el TS decidió elevar al TJUE una cuestión prejudicial en la que formulaba los siguientes interrogantes: en primer lugar, «[...] si el artículo 9 del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades

de la Unión debe interpretarse en el sentido de que goza de inmunidad en virtud de dicho artículo una persona que ha sido oficialmente proclamada electa al Parlamento Europeo cuando se encontraba en situación de prisión provisional en un proceso penal por delitos graves y que no ha sido autorizada a cumplir ciertos requisitos previstos por el Derecho interno tras la proclamación ni a desplazarse al Parlamento Europeo para participar en su primera sesión». En el caso de que la respuesta fuera positiva, el TS planteó la cuestión de «[...] si esta inmunidad implica el levantamiento de la medida de prisión provisional impuesta, al objeto de permitir al interesado desplazarse al Parlamento Europeo y cumplir allí las formalidades requeridas». En el caso de que la respuesta a esta segunda pregunta fuera respondida afirmativamente por el TJUE, el TS planteó un tercer interrogante, a saber, si, en tal caso, la autoridad judicial está obligada a levantar la prisión y permitir el desplazamiento al Parlamento Europeo para el cumplimiento de formalidades correspondientes en términos absolutos o si la cuestión debe entender en términos relativos, esto es, llevando a cabo una «[...] ponderación intereses de la justicia y el debido proceso y los atinentes a la institución de la inmunidad, independencia del Parlamento y derecho del ejercicio de cargos públicos por el electo».

En la resolución del caso, el TJUE es consciente de que está obligado a determinar la vigencia de la inmunidad en «[...] el período que precede a la primera sesión (apartado 38), lo que le plantea la necesidad de dilucidar el momento en el que se adquiere efectivamente la condición de diputado, así como la normativa competente al respecto». Guiado por tal exigencia, constata una idea esencial según la cual «[...] en el estado actual del Derecho de la Unión, los Estados siguen siendo competentes, en principio, para regular el procedimiento electoral y para proceder, al término de este procedimiento, a la proclamación oficial de los resultados electorales», sin que el Parlamento Europeo pueda «[...] cuestionar la conformidad a Derecho de la proclamación de estos resultados o controlar su adecuación al Derecho de la Unión» (apartado 69). En este sentido, resulta imprescindible poner de manifiesto que la jurisprudencia precedente del TJUE, en el asunto *Le Pen c. Parlamento Europeo*³⁶, afirmó, haciendo de una «aproximación textual estricta» al Acta Electoral (Hardt, 2020: 175), que, en el supuesto de que se declarase vacante un escaño como consecuencia del incumplimiento de alguna exigencia establecida por el Derecho interno, al Parlamento Europeo no le correspondía facultad alguna, debiendo limitarse a «tomar nota» de la información recibida. Más específicamente, el TJUE aclaró que la Cámara no goza de la competencia para «[...] verificar la observancia del procedimiento previsto en el Derecho nacional aplicable o el respeto a los derechos fundamentales del interesado», puesto que la misma «[...] pertenece exclusivamente a los órganos jurisdiccionales nacionales competentes» (apartados 49 y 50).

Este criterio cambió sustancialmente en el asunto *Junqueras*, dado que el TJUE sostuvo que la existencia de requisitos en la legislación nacional que impidan a un diputado electo adquirir su condición de representante no son acordes con el Derecho de la Unión. Sobre la base de tal premisa, la novedad principal que aporta el TJUE reside en la consecuencia que deducida del acto de proclamación de los candidatos electos, al estimar que, desde ese momento, ya son miembros del Parlamento Europeo y que corresponde a este «[...]

ejercer su competencia respecto a aquellos, verificando sus credenciales» (apartado 70). El salto cualitativo experimentado por la facultad del Parlamento resulta innegable, puesto que pasó de limitarse a «tomar nota» de la información transmitida por los Estados —aceptándola sin más— a «tomar nota» de los resultados electorales sí, pero ignorando los efectos (obstativos o suspensivos) para la adquisición de la condición de diputados derivados del incumplimiento de requisitos previstos en los ordenamientos nacionales. Esta comprensión extensiva conduce a afirmar, en línea con lo manifestado en el apartado 70 de las conclusiones del abogado general Szpunar, que la activación de la inmunidad procesal establecida en el artículo 9 PPIUE «[...] se produce por el hecho y desde el momento de la proclamación oficial de los resultados electorales efectuada por los Estados miembros» (apartados 71 y 77). Asimismo, el *iter* discursivo utilizado permite, mediante un ejercicio de «creatividad judicial» (Hardt, 2021: 172) que focaliza su atención en preservar la eficacia del derecho de sufragio pasivo reconocido el artículo 39.2 CDFUE, solventar la cesura temporal que discurre entre la proclamación de los candidatos que han resultado elegidos y el momento preciso en el que se constituye el nuevo Parlamento surgido de las elecciones (apartado 74). Ello posibilita «[...] cumplir con los trámites necesarios para tomar posesión de su mandato» (apartado 86) y, asimismo, allana el camino para la aplicación de la inmunidad *in itinere*. En efecto, el TJUE entiende que esta resulta operativa para los diputados «[...] también cuando se dirijan a la primera celebrada tras la proclamación oficial de los resultados electorales para permitir que la nueva legislatura celebre su sesión constitutiva y verifique las credenciales de sus miembros» y, por lo tanto, que la protección que brinda también esté vigente «[...] antes de que comience su mandato» (apartados 80 y 81). Esta interpretación, que, a juicio del TJUE, está en consonancia con los objetivos del PPIUE, «[...] garantiza la protección del buen funcionamiento y la independencia del Parlamento Europeo [...] asegurando a cada uno de sus miembros, tras la proclamación oficial de los resultados electorales, la posibilidad de dirigirse sin impedimentos a la primera reunión de la nueva legislatura, a efectos de los trámites previstos en el artículo 12 del Acta electoral, y permitiendo que se constituya la nueva legislatura» (apartado 85).

Del planteamiento expuesto se infiere una conclusión clara: la estimación de que una medida judicial como la prisión provisional que afecta a un candidato proclamado oficialmente electo al que se le impide desplazarse a la sesión constitutiva de la Eurocámara para presentar sus credenciales se opone a la inmunidad prevista en el artículo 9.2 PPIUE (apartado 91). Así pues, el Estado en cuestión queda obligado a levantar dicha medida «[...] al objeto de permitirle [al diputado en cuestión] desplazarse al Parlamento Europeo y cumplir allí las formalidades requeridas» (apartado 92). Yendo un paso más adelante, se colige que disposiciones como la que recoge el artículo 224.2 LOREG deben ser reformadas para ajustarlas a la nueva doctrina (Aranda, 2020: 466).

En relación con la activación de la protección ofrecida por la prerrogativa, debe señalarse que esta no se afirma en términos absolutos, es decir, no opera con carácter automático una vez proclamados los resultados electorales. Antes bien, y en consonancia con los trazos configuradores de la inmunidad procesal, incorpora una dimensión relativa, ya que, como razona el TJUE, en el supuesto de que el órgano jurisdiccional competente considerase

«[...] que debe mantenerse la medida de prisión provisional tras la adquisición por el interesado de la condición de miembro del Parlamento Europeo, ha de solicitar a la mayor brevedad al Parlamento Europeo que suspenda dicha inmunidad, conforme al artículo 9, párrafo tercero, del mismo Protocolo» (apartado 92). Lo que corresponde en tal caso, por lo tanto, es presentar un suplicatorio ante la Cámara, la cual, atendiendo a la situación procesal en la que se halle el diputado electo, deberá valorar si concurre o no intencionalidad política por parte del juez nacional. En el desarrollo de dicha tarea no puede perderse de vista que, tratándose de hechos anteriores a la adquisición de la condición de eurodiputado, según la comprensión estricta de la prerrogativa que se ha impuesto en la práctica, lo habitual será conceder la autorización solicitada, dando vía libre a la acción de la justicia. Así se ha constatado en relación con los señores Puigdemont y Comín y la señora Ponsatí, todo ellos proclamados electos y privados de su condición de diputados por resolución de la JEC al no haber comparecido en tiempo y forma para cumplimentar el trámite preceptivo de juramento de la Constitución española previsto por la LOREG. Como se recordará, a diferencia de Oriol Junqueras, que tras acudir a la citación judicial cursada por el TS en el marco del juicio del *procès* fue privado de libertad (auto de prisión provisional), Puigdemont, Comín y Ponsatí no solo no comparecieron, sino que huyeron de España, situándose, por tanto, en rebeldía procesal. Considerando que este era el trasfondo jurídico existente en el momento de la celebración de la sesión constitutiva del nuevo Parlamento, en un principio este aceptó la decisión adoptada por la JEC y suspendió la condición de diputados a los líderes independentistas. No obstante, después de la sentencia del TJUE recaída en el asunto *Junqueras*, la Cámara tuvo que revocar su decisión inicial y aceptar las credenciales presentadas por los afectados. Por su parte, el TS, en aplicación de la nueva jurisprudencia europea, procedió a presentar los correspondientes suplicatorios, solicitando la autorización a proceder. Esta fue concedida en los tres casos, dado que tanto la Comisión de Asuntos Jurídicos como el Pleno de la Cámara estimaron que no existía *fumus persecutionis* en los procesos nacionales (decisión de 9 de marzo de 2021).

La reacción de los afectados no se hizo esperar e interpusieron ante el Tribunal General no solo un recurso de anulación contra las referidas decisiones (19 de mayo), sino también una demanda de medidas provisionales en la que solicitaban la suspensión de su ejecución (26 de mayo). Entre los diversos motivos alegados se puso de manifiesto que, una vez despojados de inmunidad y estando activas las correspondientes Órdenes Europeas de Detención y Entrega (*euroórdenes*) emitidas por el TS, cualquier Estado miembro y también el Reino Unido³⁷ podían ejecutarla. En el caso de tal hipótesis se verificara, se les causarían un perjuicio grave e irreparable, dado que se produciría una lesión de su derecho fundamental al ejercicio de la función representativa que les corresponde como diputados. Si en un principio el Tribunal emitió un Auto³⁸ atendiendo esta petición y ordenando la suspensión solicitada, con posterioridad tal decisión fue revocada por un nuevo Auto³⁹. Resulta del máximo interés reseñar que, en esta segunda resolución, el TG reitera que la inmunidad que asiste a los diputados recurrentes para asistir a las reuniones del Parlamento Europeo continúa vigente, lo que les permite desplazarse al mismo desde su lugar de residencia sin que puedan ser detenidos (apartado 43). Por lo que se refiere a la ejecución de las euroórdenes, recuerda que la concesión de los suplicatorios no implica *ipso facto* su ejecución, ya que

las autoridades judiciales del país receptor disponen de la facultad rechazarla, como prevén los artículos 3 y 4 de la Decisión Marco 2002/584⁴⁰ (apartado 45). Llegados a este punto, hemos hacer una breve —pero fundamental— consideración relativa al Auto comentado que remite al complejo escenario procesal concurrente, que se perfila como determinante de cara a mantener en vigor la inmunidad *in itinere* de los afectados. En este sentido, es necesario traer a colación dos elementos esenciales que configuran la cuestión. Por un lado, desde una perspectiva específicamente vinculada al caso, cabe recordar que el 14 de febrero de 2020 la autoridad judicial belga a la que el Tribunal Supremo español remitió a las Órdenes Europeas de Detención y Entrega de los señores Puigdemont y Comín pospuso *sine die* su resolución hasta que el Parlamento Europeo se pronunciara sobre su inmunidad, sin que con posterioridad se haya adoptado ninguna decisión al respecto (apartado 49). Por otro, y trayendo al análisis un elemento ajeno a las vicisitudes de los encausados que, sin embargo, proyecta un efecto determinante sobre los mismos, cabe situar en primer término la negativa de un tribunal belga a ejecutar la euroorden recibida y a entregar al señor Puig (que no es diputado ni goza de prerrogativa alguna) al TS español alegando que, de hacerlo, se produciría la conculcación de determinados derechos fundamentales, según se desprende de la legislación interna. Este modo de proceder dio lugar a que nuestro Tribunal Supremo presentara una cuestión prejudicial ante el TJUE en la que se preguntaba si la Decisión Marco 2002/258 permite a la autoridad judicial receptora denegar la entrega de la persona requerida aduciendo causas de rechazo previstas en el Derecho nacional que, como tales, no están especificadas en la normativa europea (apartado 51). Enmarcado el asunto relativo a los eurodiputados en este intrincado contexto de fondo, la consecuencia que se extrae es la siguiente: dado que la cuestión prejudicial presentada por el TS en el asunto *Puig* se refiere a la ejecución de una euroorden en el marco de un procedimiento penal español, puede considerarse que los mandatos de entrega cursados contra los diputados europeos —también inmersos en causas penales que en el pasado ya generaron dudas en el ámbito jurisdiccional belga relativas al respeto de ciertos derechos fundamentales— no permite deducir que estas serán resueltas hasta tanto el TJUE se pronuncie (apartados 53 y 56). Así pues, no cabe apreciar la existencia de una situación objetiva que justifique el mantenimiento de las medidas cautelares previamente acordadas, puesto que no se ha demostrado la existencia de un riesgo real e inminente de que la libertad de desplazamiento para participar en las sesiones del Parlamento Europeo (que es la que cubre la inmunidad *in itinere*) pueda ser conculcada, impidiendo así a los afectados ejercer sus funciones representativas. Se aplica, por lo tanto, la presunción de que la ejecución por las autoridades belgas o de cualquier otro Estado miembro de las euroórdenes presentadas contra los mismos no se producirá previamente a la resolución del asunto *Puig*.

Situación diametralmente distinta es la de Oriol Junqueras, ya que, en el momento de dictarse la resolución europea que reconocía su condición de diputado una vez proclamado electo y el consiguiente disfrute de la inmunidad para desplazarse a la sesión constitutiva del Parlamento para presentar sus credenciales, ya había sido condenado por sentencia judicial firme del TS (14 de octubre de 2019) a 13 años de prisión por los delitos de sedición y malversación de fondos (no así por el de rebelión) e inhabilitado para el desempeño de cargo público. Lógicamente, una vez despojado definitivamente de su condición de euro-

diputado al haberse confirmado la suspensión judicial de sus derechos políticos, no podía invocar ninguna prerrogativa parlamentaria.

De acuerdo con la interpretación defendida por el TJUE en el asunto *Junqueras*, se constata que la inmunidad reconocida para desplazarse al Parlamento o desde el mismo (artículo 9.2 PPIUE) es la única que se aplica de modo uniforme a todos sus miembros, sin establecer diferencias en función del país en el que fueron elegidos, esto es, sin tomar en consideración la regulación vigente en los Estados miembros (Hardt, 2020: 183). Se trata de una regulación que, por lo demás, queda sometida a severas limitaciones anteriormente inexistentes (Torre, 2021: 102) y cuyo mantenimiento suscita importantes dudas.

5. REFLEXIONES CONCLUSIVAS

Finalizado el análisis de las prerrogativas parlamentarias en la Unión Europea, la primera conclusión que se extrae apunta a la necesidad de acometer una reforma del Protocolo que las regula. La profunda transformación experimentada por el Parlamento a partir de su afirmación como órgano dotado de legitimación popular directa no ha sido incorporada por el mismo y sigue manteniendo en términos sustanciales su regulación originaria. Como se ha visto, este *modus operandi* ha sido especialmente problemático en relación con la inmunidad procesal que asiste a los diputados. El establecimiento de referentes normativos distintos en función del *locus* espacial en el que se inician las acciones procesales contra un diputado genera una situación en la que el grado de tutela aplicable es igualmente diverso. Esta situación, justificada en sus orígenes, en la actualidad ha quedado obsoleta y amerita una modificación.

Por otra parte, tras la resolución adoptada por el TJUE en el asunto *Junqueras*, la previsión de una modalidad de inmunidad que asiste a los representantes populares en sus desplazamientos al Parlamento (*in itinere*) ha puesto en evidencia otra necesidad de amplio calado, a saber, la reforma de la normativa electoral europea. El carácter dual que la misma presenta en la actualidad —y que, como hemos tenido ocasión de ver, no deslinda con precisión los márgenes de actuación correspondientes a cada ordenamiento— deja abiertas cuestiones fundamentales (en el caso aludido, cuándo se inicia el mandato parlamentario) cuya concreción, a la postre, queda en manos de las instancias jurisdiccionales. Con el fin de reforzar la seguridad jurídica y eliminar discrepancias sobrevenidas en las que puedan incurrir las disposiciones nacionales (el caso del artículo 224.2 LOREG es una buena muestra en este sentido), debería ser una prioridad lo dispuesto en el artículo 223.1 TFUE, que encomienda al Parlamento «[...] la elaboración de un proyecto encaminado a establecer las disposiciones necesarias para hacer posible la elección de sus miembros por sufragio universal directo, de acuerdo con un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros o de acuerdo con principios comunes a todos los Estados miembros».

Por lo que se refiere a la valoración de los suplicatorios recibidos por la Cámara, la práctica pone de manifiesto que esta se inscribe en la línea general de índole restrictiva

predominante en aquellos Estados miembros en los que dicha prerrogativa se mantiene vigente. Tanto en ellos como en el Parlamento Europeo merece una consideración preferente el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva de la ciudadanía, por lo que su ejercicio efectivo únicamente podrá impedirse en aquellos supuestos en los que se constate la concurrencia de intencionalidad política (*fumus persecutionis*) a cargo del juez.

Un balance de signo eminentemente positivo arroja, por su parte, la comprensión de la inviolabilidad (también denominada inmunidad absoluta en el léxico europeo). En relación con esta segunda prerrogativa, hemos tenido oportunidad de verificar la existencia de un entendimiento de la libertad de expresión por parte de los representantes populares en el ejercicio de sus funciones directamente conectado con las exigencias derivadas del contexto comunicativo actual. En este sentido, la jurisprudencia europea ha contribuido decisivamente a establecer los contornos que circunscriben los márgenes operativos de la inviolabilidad, requiriendo una conexión directa e inmediata con el ejercicio de las funciones como eurodiputado y no simplemente con la condición de político en general). Asimismo, ha fijado las respectivas esferas de competencia del Parlamento Europeo y los tribunales nacionales, atribuyéndoles un rol preponderante, si bien tamizado por la apelación al principio de leal cooperación (artículo 4.3 TUE).

Especialmente interesante resulta el tratamiento de la libertad de expresión de los diputados en sede parlamentaria. En efecto, frente a la imposibilidad absoluta de que dicha libertad pueda ser restringida o sometida a controles por parte de poderes externos (ejecutivo y judicial), el Reglamento Interno del Parlamento y el Código de Conductas que lo acompaña como Anexo establecen importantes límites. Se trata de exigencias conectadas de modo inmediato con la dignidad de la persona que deben ser respetadas en todo caso por los diputados. Orientado por esta idea, el referido Código de Conductas establece un variado elenco de supuestos cuyo común denominador no es otro que la proscripción de afirmaciones u opiniones que vulneren la dignidad, rechazando su uso en el ejercicio de las funciones parlamentarias y estableciendo sanciones al respecto. Es importante remarcar que la no aceptación del Código lleva aparejadas importantes consecuencias para el diputado que lo rechaza, puesto que queda relegado a un estatus básico como representantes popular y se le impide, por ello, acceder a determinados puestos (presidencia de comisiones, por ejemplo) y desempeñar concretas actuaciones (participación en delegaciones externas del Parlamento).

NOTAS

1. El artículo 232 TFUE establece: «El Parlamento Europeo establecerá su propio reglamento interno por mayoría de los miembros que lo componen».
2. En la actualidad, el artículo 14.3 TUE prevé que los miembros del Parlamento Europeo son elegidos «[...] por sufragio universal directo, libre y secreto, para un mandato de cinco años».
3. Para el caso de España, remitimos al artículo de Esperanza Gómez Corona publicado en este mismo número de *Teoría & Derecho*.

4. Sobre la configuración de las prerrogativas en los ordenamientos de Reino Unido, Francia, Italia y Alemania, *vid.* los artículos del presente número de *Teoría & Derecho* elaborados por Javier García Oliva, Hubert Alcáraz, Elisa Cavasino y Susana Sánchez Ferro.
5. Conclusiones del abogado general Szpunar en el asunto C-502/19, presentadas el 12 de noviembre de 2019.
6. Es el RIPE correspondiente a la IX legislatura, 2019-2024, aprobado en enero de 2021.
7. En un sentido similar al apuntado en el texto se pronunciaba la Resolución de 10 de marzo de 1987 (A 2-121/86, Informe Donnez) aprobada por el Parlamento Europeo, que recogía los principios generales derivados de la actividad de la Cámara en la relación con el entendimiento de las prerrogativas. Con respecto a la inmunidad, el citado informe afirmaba que esta «[...] no es un privilegio personal de los diputados a título individual» sino, antes bien, «una garantía de la independencia del Parlamento». En la STGUE *Gollnisch c. Parlamento Europeo* (I), de 19 de marzo de 2010, asunto T-42/06, se hace una referencia expresa a dicho informe (apartado 22).
8. Conclusiones del abogado general Poiares Maduro en los asuntos acumulados C-200/07 y C-201/07, presentadas el 26 de junio de 2008.
9. En la STGUE *Mote c. Parlamento Europeo*, de 15 de octubre de 2008, asunto T-345/05, se afirmó expresamente que el PPIUE crea «[...] un derecho subjetivo a favor de las personas a las que se aplica, cuyo respeto está garantizado por el sistema de recursos previsto por el Tratado» (apartado 28). Esta idea se retoma en la STGUE *Gollnisch c. Parlamento Europeo* (I), en la que, tras remarcar el «carácter funcional» que con carácter general presentan los privilegios e inmunidades, puesto que su finalidad es «[...] evitar que se obstaculice el funcionamiento e independencia de las Comunidades» (apartado 94), enfatiza la idea de que el PPIU «[...] crea un derecho subjetivo a favor de las personas a las que se aplican» (apartados 94 y 108).
10. Sobre el entendimiento de las prerrogativas recogidas por el Convenio Europeo de Derechos Humanos, remitimos al estudio realizado por Fernando Álvarez-Ossorio.
11. STJUE de 21 de octubre de 2008, asuntos acumulados C-200/07 y C-201/07.
12. STJUE (Gran Sala) de 6 de septiembre de 2011, asunto C-163/10.
13. *Vid.*, en este sentido, las sentencias del Tribunal General de la Unión Europea en *Gollnisch c. Parlamento Europeo* (II), de 17 de enero de 2013, asuntos acumulados T-346/11 y T-347/11; y *Briois c. Parlamento Europeo*, de 20 de abril de 2019, asunto T-214/18.
14. Conclusiones del abogado general Jääskinen en el asunto C-163/10, presentadas el 9 de junio de 2011.
15. En *Gollnisch I* (2010) se planteó precisamente un caso en el que el eurodiputado fue demandado por unas afirmaciones vertidas en una rueda de prensa. Avala el Tribunal la consideración del Parlamento Europeo, al estimar que no concurría en este supuesto la prerrogativa de la inviolabilidad, puesto que las declaraciones en cuestión no resultaban susceptibles de ser incardinadas en el ejercicio de funciones como diputado, ya que las mismas estaban conectadas con sus «actividades profesionales» (apartado 93). Posteriormente, en *Gollnisch II* (2013), la causa de la imputación de un delito de incitación al odio racial al eurodiputado recurrente se encuentra en los comentarios realizados reproduciendo los términos de un comunicado de prensa emitido por el grupo parlamentario del Frente Nacional al que este pertenece.
16. A una conclusión similar llega la STGUE, en el asunto *Gollnisch II* (2013), apartado 94, donde se pone de manifiesto que las declaraciones objeto del proceso iniciado están «relacionadas directamente»

con la «condición de consejero regional» del señor Gollnisch, sin que se constate «[...] relación alguna con su condición de diputado en el Parlamento Europeo». Completa el Tribunal su razonamiento en sentido excluyente señalando que tampoco «[...] a fortiori, existe una relación directa que se imponga con carácter evidente entre las decisiones litigiosas y la función de diputado del Parlamento que hubiera podido justificar que se aplicase el artículo 8 del Protocolo tal como lo interpreta el Tribunal de Justicia».

17. Una regulación más matizada es la del actual artículo 7.1 del RIPE, en el que se contempla la posibilidad de solicitar «[...] una decisión del Parlamento respecto a si se ha producido, o es probable que se produzca, una vulneración de dichos privilegios e inmunidades».

18. La primera parte de dicho precepto dispone: «La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías».

19. STJUE (Gran Sala), de 19 de diciembre de 2019, asunto C-502/19.

20. Téngase en cuenta que, en relación con la libertad de movimiento de la que gozan los miembros de la Eurocámara, el artículo 5.2 RIPE establece esta previsión específica: «La Unión Europea expedirá al diputado que lo solicite, previa autorización del presidente del Parlamento, un salvoconducto de la Unión Europea para la libre circulación de dicho diputado por los Estados miembros y por otros países que reconozcan tal salvoconducto como un documento de viaje válido».

21. Así lo confirma el artículo 5.4 RIPE: «A fin de ejercer sus funciones parlamentarias, todos los diputados tendrán derecho a participar activamente en el trabajo de las comisiones y delegaciones del Parlamento, de conformidad con el presente Reglamento interno».

22. A este enfoque responde la previsión recogida en el artículo 6.2 RIPE que exime de la necesidad solicitar suplicatorio en los supuestos de que los diputados sean requeridos para comparecer «[...] en calidad de testigos o de peritos» siempre que se cumplan las siguientes condiciones: (1) «no se vean obligados a comparecer en día u hora que impidan o dificulten la realización de sus labores parlamentarias o puedan prestar la declaración por escrito o de otra forma que no dificulte el ejercicio de sus funciones parlamentarias; y puedan prestar la declaración por escrito o de otra forma que no dificulte el ejercicio de sus funciones parlamentarias» y (2) «no se vean obligados a declarar sobre informaciones obtenidas confidencialmente en el ejercicio de sus funciones parlamentarias que no consideren procedente revelar».

23. STGUE, de 19 de marzo de 2010, asunto T-42/06.

24. Se trata de las Comunicaciones nº 11/2003, aprobada el 6 de junio y nº 11/2016, de 9 de mayo. Las mismas son aludidas en la STGUE, de 30 de abril de 2019, asunto T-214/18, apartado 54.

25. Es importante llamar la atención sobre el valor de «mera síntesis» de la práctica acumulada en el Parlamento que el Tribunal atribuye al listado de casos recogido en la ya referida Comunicación 11/2016, punto 3. Ya en el asunto *Gollnisch II* (2013), se llegó a una conclusión similar con relación a la Comunicación 11/2003, aclarándose que dicha comunicación, que no es «un acto del Parlamento», se elaboró «[...] con el fin de sensibilizar a los diputados del Parlamento respecto a esta práctica decisoria» (apartado 105). Tal documento, por lo tanto, «[...] no puede vincular al Parlamento» ni «[...] constituye una garantía concreta sobre cuya base los diputados hayan podido albergar expectativas fundadas» (apartado 107).

26. El Tribunal de Justicia será competente para pronunciarse sobre la legalidad de un acto adoptado por el Consejo Europeo o por el Consejo en virtud del artículo 7 del Tratado de la Unión Europea, solamente a petición del Estado miembro objeto de la constatación del Consejo Europeo o del Consejo y únicamente en lo que se refiere al respeto de las disposiciones de procedimiento establecidas en el citado artículo.

27. El ejercicio del derecho de audiencia es susceptible de renuncia por su titular, según dispone expresamente el precepto aludido. Abundando en esta línea, el siguiente apartado incorpora una previsión en la que, junto con la reiteración de lo ya establecido previamente —«Si el diputado no acude a la audiencia a la que ha sido invitado, se considerará que ha renunciado a su derecho a ser oído»— añade una cláusula de salvaguardia, a saber, «[...] salvo que haya presentado una solicitud motivada de dispensa para la fecha y hora propuestas». El presidente de la Comisión dispone de la facultad para decidir «[...] si acepta dicha solicitud de dispensa habida cuenta de la motivación» y contra su decisión no cabe recurso alguno. En caso de ser aceptada, se propone al diputado nueva fecha y hora. Ahora bien, si se constatará la incomparecencia, «[...] el procedimiento continuará sin que se le oiga» y «[...] no se aceptarán nuevas solicitudes de dispensa o audiencia».

28. Eso sí, la presencia del diputado se limita por el artículo 9.6.2 RIPE exclusivamente al momento de «la audiencia propiamente dicha» al quedar expresamente excluida «[...] durante los debates sobre el suspensorio de suspensión o la solicitud de amparo de la inmunidad».

29. El artículo 9.9.5 RIPE prevé la posibilidad de que la Comisión pida «[...] a la autoridad competente cuantas informaciones o aclaraciones estime necesarias para formarse un criterio sobre la procedencia de la suspensión de la inmunidad o de su amparo».

30. Sentencia del Tribunal de Justicia, de 12 de mayo de 1964, asunto 101/63.

31. Sentencia del Tribunal de Justicia, de 10 de julio de 1986, asunto 149/85.

32. Esta regulación es la que recoge el actual artículo 229 TFUE (antiguo artículo 196 TCE) tanto por lo que se refiere a la determinación del período de sesiones («[...] celebrará uno cada año» y «[...] se reunirá sin necesidad de previa convocatoria el segundo martes de marzo») como a la posibilidad de que el Parlamento celebre reuniones en el denominado «período parcial de sesiones extraordinario». En este supuesto, se exige que la petición por parte «[...] de la mayoría de los miembros que lo componen, del Consejo o de la Comisión». También, el artículo 11 del Acta Electoral Europea.

33. Desde el punto de vista del sistema de fuentes, el Acta Electoral es considerada formalmente, desde el Tratado de Lisboa, una norma de Derecho derivado y no de Derecho internacional, como hasta entonces. Desde una perspectiva práctica, sin embargo, esta transformación no trae consigo efectos inmediatos, puesto que la exigencia de unanimidad en el Consejo para modificar el Acta Electoral que contempla el artículo 223 TFUE complica notablemente el proceso. En este sentido, el cambio más relevante que lleva aparejada la modificación de estatus jurídico del Acta es su sometimiento, como norma de Derecho derivado, al control del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Alonso, 2019: 242).

34. En el caso de Puigdemont y Comín sí concurrieron a la sesión constitutiva del Parlamento, puesto que ambos se encontraban en territorio belga. Sin embargo, las credenciales presentadas fueron rechazadas en tal momento al no constar sus nombres en la lista de elegidos remitida por la Junta Electoral Central.

35. Esta competencia es atribuida al Parlamento Europeo por el artículo 12 del Acta Electoral Europea, a cuyo efecto dispone que «[...] tomará nota de los resultados oficialmente proclamados por los Estados miembros y decidirá acerca de las controversias que pudieren eventualmente suscitarse en relación con las disposiciones de la presente Acta, con exclusión de las disposiciones nacionales a que dicha Acta remita».

36. STJUE, de 7 de julio de 2005, asunto C-208/03.

37. Lugar de residencia de la diputada Clara Ponsatí.

38. ATGUE, de 2 de junio de 2021, asunto T-272/21 R.

39. ATGUE, de 30 de julio de 2021, asunto T-272/21 R.

40. Decisión Marco del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros (2002/584/JAI). Recuérdese que el artículo 3 recoge los motivos para la no ejecución obligatoria de la orden de detención europea. Por su parte, el artículo 4 prevé los motivos de no ejecución facultativa de dicha orden.

BIBLIOGRAFÍA

ALONSO DE LEÓN, Sergio (2019): «Crónica de la reforma electoral europea», *Revista de las Cortes Generales*, 106, 229-267.

ARANDA ÁLVAREZ, Elviro (2020): «El caso Junqueras. Comentario a la Sentencia C-502/19 de diciembre de 2019, sobre la inmunidad de los diputados al Parlamento Europeo», *Revista de las Cortes Generales*, 108, 457-467.

CLINCHAMPS, Nicolas (2006): *Parlement Européen et Droit parlementaire: Essais sur la naissance du Droit Parlementaire de l'Union Européenne*, París: LGDJ.

FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso (1986): «Origen histórico de la inviolabilidad e inmunidad parlamentarias», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 1-42.

FERNÁNDEZ-VIAGAS BARTOLOMÉ, Plácido (1990): *La inviolabilidad e inmunidad de los diputados y senadores: La crisis de los «privilegios» parlamentarios*, Madrid: Civitas.

GUERRERO VÁZQUEZ, Pablo (2021): «La doble dimensión del sistema previsto para la elección del Parlamento Europeo», en F. Palacios Romeo E. y Cebrián Zazurca (coords.), *Elección y representación: una conjunción compleja. Perspectivas y problemas de los regímenes electorales en España*, Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad, 1-18.

HARDT, Sacha (2020): «Fault Lines of the European Parliamentary Mandate: The Immunity of Oriol Junqueras Vies», *European Constitutional Law Review*, 16, 170-185.

PINGEL, Isabelle (2014): «Les immunités de l'Union européenne», en A. Peters, E. Lagrange, S. Oeter y C. Tomuschat (eds.), *Immunities in the age of global constitutionalism*, Leiden: Brill, 301-315.

TORRE DE SILVA, Víctor (2021): «Enlarging the Immunities of European Parliament's members: The Junqueras Judgment», *German Law Review*, 22, 86-100.

Fecha de recepción: 1 de agosto de 2021.

Fecha de aceptación: 29 de octubre de 2021.