

Las prerrogativas de los miembros del Parlamento Europeo a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia

The prerogatives of the Members of the European Parliament under the light of the case-law of the Court of Justice

Fecha de recepción: 03/12/2023

Fecha de aceptación: 11/12/2023

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. ORÍGENES DE LA REGULACIÓN.—II. INICIATIVAS PARA LA CREACIÓN DE UN RÉGIMEN JURÍDICO UNIFICADO EN LA MATERIA.—III. CONFIGURACIÓN GENERAL DEL MARCO NORMATIVO VIGENTE.—IV. LA INVIOABILIDAD PARLAMENTARIA.—V. LA INMUNIDAD PROCESAL Y EL PROBLEMA DE LA DETERMINACIÓN DEL INICIO DEL MANDATO PARLAMENTARIO.—5.1. Contenido y alcance temporal de la prerrogativa.—5.2. El procedimiento de concesión del suplicatorio.—5.3. La apreciación de la motivación política en el procedimiento judicial.—VI. CONCLUSIONES.—VII. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es exponer el régimen jurídico de la inviolabilidad y la inmunidad parlamentaria de los miembros del Parlamento Europeo, con algunas menciones a las otras prerrogativas que integran su estatus jurídico, prestando especial atención a las aportaciones realizadas por el Tribunal de Justicia al respecto. Especialmente en los últimos tiempos, cuando ha resuelto controversias relativas a su alcance o aplicación. Tras una aproximación histórica a la cuestión, abordando la regulación inicial de estas prerrogativas y las diversas propuestas que a lo largo del tiempo se han planteado infructuosamente para definir un estatuto autónomo para los diputados, se exponen los problemas del marco jurídico vigente, compuesto por diversas normas comunitarias arcaicas y múltiples disposiciones estatales de aplicación particularmente compleja. A continuación, se analiza el

* Profesor Contratado Doctor de Derecho Constitucional, UNED. <https://orcid.org/0000-0002-7940-5857>

Este trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto de Investigación “Derecho Parlamentario de la Unión Europea” (Ref.: 2021V/-TAJOV/002), financiado por la Universidad Nacional de Educación a Distancia.

régimen jurídico de la inviolabilidad por las expresiones manifestadas y los votos emitidos en ejercicio del mandato y de la inmunidad frente al procesamiento. Esta última reviste particular interés por los recientes pronunciamientos jurisprudenciales sobre su aplicación temporal y la delimitación de la competencia de la Cámara respecto de la apreciación de posibles motivos políticos en las acusaciones a diputados. La principal conclusión a la que se llega es que el marco jurídico actual en esta materia, tal y como resulta configurado por las normas y la jurisprudencia, no está adaptado a las necesidades de un parlamento con auténticos poderes decisorios y autónomo de los Legislativos estatales, ya que genera una situación de asimetría entre los miembros del Parlamento Europeo.

Palabras clave: Parlamento Europeo. Inviolabilidad parlamentaria. Inmunidad. Suplicatorio. Estatuto del diputado europeo.

ABSTRACT

The aim of this paper is to outline the legal regime of the inviolability and parliamentary immunity of the Members of the European Parliament, with some references to the other prerogatives that make up their legal status and paying special attention to the contributions made by the Court of Justice in this respect. Particularly in recent times, when it has resolved disputes concerning its scope or application. After an historical approach to the issue, addressing the initial regulation of these prerogatives and the different proposals that, unsuccessfully, have been put forward over time to define an autonomous statute for MEPs, the research sets out the problems of the current legal framework, made up of various archaic Community rules and multiple State provisions of particularly complex application. Then, the legal regime of inviolability for speech and votes cast in the exercise of the mandate and immunity from prosecution is analysed. The last one is of particular interest because of recent case law pronouncements on its temporal application and on the delimitation of the competence of the European Parliament about the assessment of possible political motivations in the accusations against its members. The main conclusion is that the current legal framework in this topic, as configured by the rules and case law, is not adapted to the needs of a parliament with genuine decision-making powers and autonomy from state legislatures, as it creates a situation of asymmetry among the MEPs.

Keywords: European Parliament. Parliamentary inviolability. Immunity. Request for the waiver of the immunity. Statute of the MEPs.

I. ORÍGENES DE LA REGULACIÓN

Desde su fundación como Asamblea de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, el Parlamento Europeo intentó, por la vía de la autorregulación, asimilarse en todo lo posible a los Legislativos nacionales a pesar de configurarse como un órgano consultivo en los Tratados. Para ello, y entre otras cosas, se antojaba esencial que sus miembros gozaran de unas prerrogativas que aparecen asociadas a la institución parlamentaria desde sus orígenes históricos (Fernández Segado, 2011, pp. 14 y ss.); aunque en aquel momento,

dada la arquitectura institucional establecida en la época inicial de la integración comunitaria, su utilidad o necesidad como instrumentos para asegurar la independencia de la Cámara pudiera ser cuestionable.

Históricamente, la primera mención al régimen jurídico de los miembros de la entonces Asamblea Parlamentaria se encontraba en el Protocolo sobre privilegios e inmunidades reconocidos a la Comunidad de 18 de abril de 1951, anexo al Tratado Constitutivo de la CECA. Este documento daba cumplimiento a la remisión general que realizaba el artículo 76 del Tratado, que fijaba que la Comunidad, en un sentido institucional, gozaría “en los territorios de los Estados miembros de las inmunidades y privilegios necesarios para el cumplimiento de su misión”, concretados en un protocolo. Así, recogía las prerrogativas generales que la organización necesitaba en el espacio de los Estados miembros para el ejercicio de sus funciones, regulando tanto las propias de los integrantes de todas sus instituciones como la situación de sus inmuebles y archivos y ciertas exenciones fiscales. Por esta razón, las inmunidades de los miembros de la Asamblea quedaban definidas desde el primer momento como instrumentos funcionales al servicio de la realización de las tareas del órgano al que pertenecían. Y con ciertos rasgos característicos que introducían algunos matices respecto de su configuración clásica a nivel estatal, aunque estaban claramente inspirados en ésta.

Ciertamente, los limitados poderes de la Asamblea de la CECA y la práctica intrascendencia de su intervención en el proceso decisorio comunitario en aquel momento (con la salvedad quizá del mecanismo de censura de la Alta Autoridad) podrían haber hecho pensar que no era particularmente importante contar con un sistema de garantías “fuerte” para sus miembros. A esto se sumaba la circunstancia de que estos eran delegados de los parlamentos nacionales de los Estados miembros que, conforme al artículo 21 del Tratado de la CECA, venían designados una vez al año para participar en sus sesiones. Por tanto, su vinculación con la Cámara común era esencialmente una circunstancia eventual y, en todo caso, discontinua, que complementaba pero no llegaba a sustituir su condición principal como parlamentarios nacionales. Y como tales, ya se beneficiaban de las prerrogativas propias del cargo en los términos en los que se definieran en cada ordenamiento. Estas no dejaban de estar vigentes al ejercer esta función como “delegados”, por lo que su posición ya se encontraba hasta cierto punto protegida al margen de lo que pudiera disponer el Derecho Comunitario.

Posteriormente, el artículo 138.1 del Tratado de la CEE eliminó la anualidad en la designación de los parlamentarios europeos, manteniendo el carácter mediato del cargo en función de lo que estableciera el Derecho de cada uno de los Estados miembros para los de su procedencia. No sería hasta el Acta Electoral Europea de 1976 cuando se separarían las figuras de parlamentario europeo y nacional, y por tanto surgiría una necesidad más clara de contar con un régimen de prerrogativas propias para la primera, aun a pesar

de que en aquel primer momento se declaraba expresamente la posibilidad de compatibilizar ambas calidades (art. 5 del Acta en su redacción original).

En cualquier caso, las garantías del Protocolo de 1951 no estaban pensadas propiamente para hacer frente a eventuales intromisiones del resto de órganos comunitarios en el funcionamiento de la Cámara común, por lo que no respondían al sentido tradicional de las inmunidades, orientadas a garantizar la independencia de un Legislativo frente a injerencias procedentes sustancialmente del Ejecutivo. De su contenido se deduce que más bien se planteaban frente a los Estados. Y en lo que respecta a las reglas específicas para los diputados (arts. 7 a 9 del Protocolo), su finalidad era protegerlos ante posibles actuaciones de las autoridades nacionales que tuvieran como objetivo último dificultar de algún modo el funcionamiento normal de la Comunidad. En el caso de las del propio país, equiparándolos a los miembros del Legislativo nacional. Pero respecto de terceros Estados, con garantías más próximas a las de los representantes diplomáticos. Por ello, casi se podía decir que se configuraba un estatus jurídico a medio camino entre el de estos y el de los parlamentarios, cuyo núcleo, que sigue siendo básicamente el mismo en la actualidad, estaba conformado por inmunidades muy concretas. Estas eran: la prohibición de establecer restricciones a los desplazamientos de los miembros de la Asamblea hacia o desde el lugar de reunión de ésta; el otorgamiento a estos de las facilidades propias de los altos funcionarios estatales o de los representantes de Gobiernos extranjeros en misión oficial de carácter temporal en lo relativo a aduanas y control de cambios; la protección frente a persecuciones, detenciones o el procesamiento —obviamente por parte de las autoridades nacionales de los Estados miembros— motivados por las opiniones o los votos emitidos en el ejercicio de sus funciones; la asimilación, en el propio Estado, a los parlamentarios nacionales en lo que respecta a las inmunidades; la protección frente a detenciones y actuaciones judiciales en el territorio de un Estado miembro que no fuera el de su nacionalidad, pero sólo durante las sesiones de la Asamblea; y la ampliación de estas prerrogativas cuando se dirigieran o regresaran del lugar de reunión de la Cámara, que no operaría en caso de delito flagrante ni impediría a la Asamblea suspenderla llegado el caso.

En la misma época, la primera versión del Reglamento de la Asamblea Parlamentaria, de 1953, sólo regulaba el procedimiento para tramitar la suspensión de la inmunidad de sus miembros, sin entrar en ninguna de las demás garantías. Así, tal y como establecía su artículo 42, las solicitudes de levantamiento de la inmunidad sólo podían proceder de las autoridades de los Estados miembros, y tras el pertinente informe de la Comisión competente, que tenía vetado entrar en el fondo del asunto, el Pleno debatiría la petición centrándose únicamente en las razones a favor o en contra de la suspensión de la inmunidad. Por otra parte, en caso de detención o persecución de un miembro de la Asamblea a causa de un delito flagrante, cualquier otro quedaba facultado para solicitar la suspensión de las actuaciones incoadas o de la detención.

Prácticamente las mismas prerrogativas para los miembros de la Cámara común se recogían en el artículo 25 del borrador de Tratado que establecía el

Estatuto de la Comunidad Europea de 1953, sólo que adaptadas a la nueva naturaleza del Parlamento, con los poderes propios de tal condición, que se pretendía instituir. Así, se establecía que la inmunidad de los diputados frente a detenciones o acciones legales operaría de manera permanente en todo el mandato, y no sólo durante el periodo de sesiones, con la excepción de aquellos casos en los que fueran descubiertos cometiendo o intentando cometer un delito o acabaran de hacerlo. Respecto de la circulación entre los Estados miembros, se les otorgaban los privilegios propios de los jefes de misión diplomática, eximiéndoles de cualquier obligación de obtener visado. En cuanto al ejercicio activo del mandato, los miembros del Parlamento gozarían de “inmunidad absoluta” frente a cualquier acción derivada de sus opiniones o votos, que seguiría vigente tras abandonar el cargo. Sin embargo, una vez que las negociaciones de esta iniciativa fracasaron, el contenido del Protocolo de 1951 se reproduciría en unos términos casi idénticos como anexo a los Tratados de Roma de 1957. Estos, además de recoger como regla general para los Estados miembros el deber de adoptar las medidas apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados y facilitar el cumplimiento de los objetivos de las Comunidades, y de abstenerse de actuar en contra (arts. 5 del Tratado de la CEE y 192 del Tratado de EURATOM), seguían remitiendo a una norma complementaria para articular los privilegios e inmunidades de cada Comunidad en el territorio de los Estados miembros (arts. 218 y 191, respectivamente). La principal salvedad en lo que atañe a los miembros de la, ya entonces, Asamblea común estaba en el artículo 6 de la nueva versión de los Protocolos, que ampliaba a todas las instituciones comunitarias algo que en el caso de la CECA sólo se reconocía a la Alta Autoridad: la posibilidad para sus miembros de contar con salvoconductos, expedidos por el Presidente de cada una, que serían reconocidos como documentos válidos de viaje por los Estados miembros.

Por su parte, el artículo 45 del Reglamento, en su versión de junio 1958¹, iba un poco más allá a este respecto. Junto con el procedimiento para suspender la inmunidad, que se mantenía igual, especificaba en su primer párrafo que “los salvoconductos que aseguran a los representantes la libre circulación en los Estados miembros son expedidos por el Presidente de la Asamblea en el momento en el que reciba la notificación de su nombramiento”, sin necesidad, por tanto, de ser solicitados. De esta manera se reforzaba la protección que sus miembros tendrían en sus desplazamientos dentro del territorio comunitario, toda vez que no se ligaba expresamente la emisión de estos documentos a los viajes asociados a las reuniones parlamentarias. Esta regla estuvo vigente hasta 2016², cuando se modificó el artículo 5 del Reglamento para condicionar la expedición del salvoconducto, que ahora compete a la

¹ Resolución de 23 de junio de 1958, relativa al Reglamento de la Asamblea Parlamentaria Europea. DOCE, núm. 9, de 26 de julio de 1958, pp. 217 y ss.

² *Vid.* la Decisión del Parlamento Europeo, de 13 de diciembre de 2016, sobre la revisión general del Reglamento del Parlamento Europeo. DOUE, núm. C-238, de 6 de julio de 2018, en concreto la p. 153.

Unión Europea, a la previa petición expresa del diputado y la autorización preceptiva de la Presidencia de la Cámara.

La aprobación del Tratado de Fusión de 8 de abril de 1965 implicó una sustitución de los tres Protocolos sobre los privilegios e inmunidades de las Comunidades Europeas por una versión unificada de los mismos de idéntica fecha³, que venía reclamada por el artículo 28 de este Tratado, donde, a su vez, se derogaban expresamente tanto aquellos como los preceptos de los Tratados constitutivos que los mencionaban. No obstante, los efectos de esta innovación normativa fueron meramente formales (Cavero Gómez, 1990, p. 9), ya que la adopción del nuevo Protocolo unificado no vino acompañada de alteraciones sustantivas en el contenido de las previsiones de los precedentes. Y ello a pesar del progresivo fortalecimiento competencial de la Cámara común en los años 60 y 70, particularmente en lo que respecta a sus potestades de control o intervención en la adopción de decisiones (Roos, 2017, pp. 1063-1066), que sugería cada vez más la necesidad de contar con un sistema de garantías adecuado para sus miembros. Sin embargo, se ha perpetuado una situación en la que a pesar de compartir el mismo mandato, los diputados están sometidos a un estatuto que varía en función de su Estado de procedencia (Figueruelo Burrieza, 2004, p. 230). Porque el texto de 1965, al que ahora se remiten el artículo 343 del Tratado de Funcionamiento y el artículo 6.2 del Acta Electoral, sigue vigente bajo la forma de Protocolo núm. 7 al Tratado de la Unión Europea, manteniendo la misma redacción en lo que atañe a los eurodiputados con la única salvedad de la sustitución del término “Asamblea” por “Parlamento Europeo” en los artículos que lo mencionan⁴.

Además de lo indicado, la implementación del sistema de elección directa de los eurodiputados en 1979 tenía que haber sido el punto de inflexión para proceder a la modificación y actualización del régimen jurídico de sus prerrogativas (Carmona Contreras, 2021, pp. 220-221). Especialmente considerando la desvinculación que suponía para aquellos respecto de los parlamentos nacionales. Sin embargo ninguna de las diferentes propuestas al respecto que se han planteado desde entonces ha llegado a buen término.

II. INICIATIVAS PARA LA CREACIÓN DE UN RÉGIMEN JURÍDICO UNIFICADO EN LA MATERIA

La primera iniciativa para dotar a los miembros del Parlamento Europeo de un estatuto común vino inmediatamente ligada al Acta Electoral. En

³ DOCE, núm. 152, de 13 de julio de 1967, pp. 13-16.

⁴ En lo sustancial, el actual Protocolo núm. 7 mantiene en todos sus artículos la misma redacción del texto de 1967. Más allá de la diferencia mencionada, y de la sustitución del término “Comunidades Europeas” por “Unión Europea”, se han suprimido los preceptos que contenían reglas específicas para la CECA, lo que ha implicado además un cambio en la numeración del articulado.

abril de 1976 se constituyó en la Cámara un grupo de trabajo para elaborar una norma considerando la nueva situación de los diputados electos⁵, cuyo resultado fue una propuesta parcial que contemplaba las condiciones de elegibilidad y de adquisición de la condición de diputado europeo, los términos temporales del mandato, las incompatibilidades y lo que denominaba “inmunidades y facilidades administrativas”. La regulación de la inviolabilidad y de la inmunidad reproducía los términos del Protocolo de 1965, con dos modificaciones respecto de esta última: se cambiaba la mención al periodo de sesiones por la legislatura y se añadía una referencia al desplazamiento para asistir a la sesión constitutiva del Parlamento, ya que, expresamente, se entendía que el mandato y, por tanto la inmunidad asociada, sólo es efectiva a partir de su celebración. Para la libertad de circulación también se reiteraban los términos del Protocolo, aclarando que las facilidades de las que gozarían los miembros del Parlamento se limitaban a obtener acceso prioritario en los controles, sin implicar, en ningún caso, una exención de las formalidades aduaneras y de control de cambios. Como añadido, se les dotaría de un pasaporte parlamentario y de la posibilidad de usar gratuitamente los transportes públicos, igual que los miembros de los Legislativos nacionales.

Tras esta primera e inconclusa aproximación, en 1983 el Parlamento Europeo dictó una Resolución en la que manifestaba la disonancia jurídica y política existente entre la nueva posición de la institución y la ausencia de un estatuto jurídico y financiero unificado para sus miembros, solicitando al Consejo la adopción de reglas comunes que adaptaran el Protocolo vigente a las nuevas tareas que tenían encomendadas y asegurasen su igualdad de trato en materia social y económica⁶. A partir de ésta, y de la propuesta elevada por la Mesa Ampliada de la Cámara, la Comisión planteó la realización de cambios puntuales en el Protocolo en lugar de la adopción de una norma específica⁷. Estos consistían en reconocer con carácter general la libertad de desplazamiento de los diputados por el interior de la Comunidad ligada al mandato; ampliar la mayoría de las ventajas económicas de las que se beneficiaban los funcionarios y agentes europeos a los miembros del Parlamento que fijaran su residencia en uno de sus lugares de trabajo; o positivizar un derecho de los parlamentarios a no declarar en asuntos relacionados con su actividad, junto con la prohibición de incautación de documentos. En lo que respecta al alcance de la inmunidad, ésta se desvinculaba de las legislaciones nacionales, estableciendo

⁵ Primera parte del Proyecto de Estatuto de los miembros del Parlamento Europeo elegidos por sufragio universal directo, aprobado por el grupo de trabajo el 19 y 20 de octubre de 1976 y remitido al Consejo el 14 de diciembre. Documento 1/459/76 (ASS).

⁶ Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de septiembre de 1983, sobre el estatuto de los miembros del Parlamento Europeo. DOCE, núm. C-277, de 17 de octubre de 1983, p. 135.

⁷ Comunicación de la Comisión, de 30 de noviembre de 1984, sobre el Proyecto de Protocolo relativo a la revisión del Protocolo sobre Privilegios e Inmunidades de las Comunidades Europeas de 8 de abril de 1965 en lo relativo a los miembros del Parlamento Europeo. COM (84) 666 final.

simplemente que los miembros del Parlamento no podrían ser detenidos ni perseguidos judicialmente en ningún Estado miembro, sin más precisiones, salvo caso de flagrante delito y con la posibilidad de que la Cámara levantara esta inmunidad en todo caso siguiendo el procedimiento que estableciera su Reglamento.

A partir del texto de la Comisión, el Parlamento dictó una nueva Resolución en 1987 en la que abogaba por la adopción de esta propuesta, si bien incorporaba algunos cambios⁸. Así, en lo sustancial, se planteaba ampliar la libertad de movimiento a “aquellos territorios de los Estados miembros que no pertenecen a la Comunidad pero en los que se realizan elecciones al Parlamento Europeo”; o se explicitaba que la inviolabilidad operaría frente a “procedimientos civiles, penales o administrativos” por las manifestaciones realizadas “con ocasión de debates en el Parlamento, en los órganos creados por éste o que funcionen en su seno o en los que se reúnan o se hallen en su calidad de diputados al Parlamento”. En cuanto a la inmunidad, se añadía una mención a cualesquiera otras medidas de privación o limitación de la libertad personal además del arresto, contemplando además la necesidad de que el suplicatorio procediera del Ministerio de Justicia de un Estado miembro en todo caso, en lo que era una precisión de la referencia a la autoridad competente que realizaba el Reglamento de la Cámara en su precepto relativo a la tramitación del levantamiento de la inmunidad. Con esta propuesta, el Parlamento ya planteaba de manera abierta que no existía justificación para que sus integrantes tuvieran el mismo estatus jurídico y económico que los diputados nacionales en sus respectivos países (Buitenweg, 2016, pp. 136-137). Sin embargo, el Consejo nunca inició el trámite para modificar la normativa, probablemente como consecuencia de la oposición de los Gobiernos, en particular de Reino Unido, Irlanda y los Países Bajos, ante la posibilidad de dotar a los diputados europeos de derechos más amplios de los que disfrutaban sus parlamentarios nacionales (Schmidt, 1991, p. 79).

Tras el Tratado de Ámsterdam, el artículo 190.5 del Tratado de la Comunidad Europea preveía que el Parlamento Europeo establecería “el estatuto y las condiciones generales de ejercicio de las funciones de sus miembros, previo dictamen de la Comisión y con la aprobación por unanimidad del Consejo”, que se reduciría a mayoría cualificada con el Tratado de Niza. Por su parte, el Proyecto de Tratado Constitucional remitía la regulación de la cuestión a una ley Europea del Parlamento adoptada a iniciativa de éste previo dictamen de la Comisión y previa aprobación del Consejo (art. III-330).

En 2003 el Parlamento adoptó una nueva Decisión al respecto, esta vez desarrollando de manera detallada un Estatuto completo para sus miem-

⁸ Resolución del Parlamento Europeo, de 10 de marzo de 1987, con que concluye el procedimiento de consulta al Parlamento Europeo sobre el proyecto de protocolo relativo a la revisión del Protocolo sobre los Privilegios e Inmunidades de las Comunidades Europeas de 8 de abril de 1965 en lo que respecta a los diputados del Parlamento Europeo. DOCE, núm. C-99, de 13 de abril de 1987, pp. 43-45.

bros⁹. Este texto, que, por otra parte, dedica la mayoría de su articulado a cuestiones relacionadas con el régimen económico de los parlamentarios europeos, planteaba como premisa principal la equiparación de éstos con sus homólogos nacionales, aunque de modo homogéneo. Así, comenzaba declarando su libertad e independencia, la prohibición de mandato imperativo y el carácter individual del voto. La inviolabilidad según se proponía, implicaba la prohibición de persecución judicial o exigencia extrajudicial de responsabilidad “por la actividad desplegada, por los votos emitidos o por las opiniones manifestadas en el ejercicio de su mandato”, con independencia de que se realizaran fuera de la Cámara; ésta tendría la potestad para decidir a petición del interesado si una opinión fue emitida en tales condiciones (art. 4 de la propuesta). Esto significaba que los diputados estarían también protegidos en caso de participar en protestas o debates fuera del Parlamento mientras lo hicieran en condición de miembros de éste, una circunstancia que ya se había dado en algún momento (Buitenweg, 2016, p. 138).

La inmunidad, referida a cualquier limitación de la “libertad personal del diputado”, se planteaba de modo absoluto salvo delito flagrante, cediendo sólo con el consentimiento de la Cámara, sin que se establecieran reglas o condicionantes para el suplicatorio (art. 5). El mismo consentimiento se aplicaba a las incautaciones de documentos, la interceptación de comunicaciones o los registros de los que fueran objeto los diputados. Asociado a la inmunidad, se recogía también el derecho a negarse a declarar sobre las personas que les hubieren confiado hechos o a las que ellos hubieren comunicado hechos en el ejercicio de su mandato, así como sobre los hechos mismos (art. 6). Por último, la libertad de circulación por todo el territorio de la Unión se expresaba como un derecho sin condicionantes, expresando que no podría ser limitado por ley, orden administrativa u orden judicial (art. 7).

Tras las reticencias manifestadas por el Consejo, que consideró que ciertas cuestiones debían contenerse en normas de Derecho originario, el Parlamento planteó una solución de conciliación en la que proponía eliminar de su propuesta de Estatuto los preceptos relativos a los privilegios e inmunidades de sus miembros a cambio de que los Estados miembros modificaran el Protocolo de 1965 para asumir las reglas contenidas en su iniciativa¹⁰. El resultado final de las negociaciones fue la adopción por parte de las instituciones de un Estatuto de los Diputados al Parlamento Europeo en 2005 en el que no se contemplan las prerrogativas asociadas al cargo¹¹. Además de las reglas económicas y fiscales, la

⁹ Aprobada por el propio Parlamento mediante su Resolución de 4 de junio de 2003, sobre la adopción del Estatuto de los diputados al Parlamento Europeo. DOUE, núm. C-68 E, de 18 de marzo de 2004, p. 210.

¹⁰ Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de diciembre de 2003, sobre el Estatuto de los diputados. DOUE núm. C-91 E, de 15 de abril de 2004, p. 230.

¹¹ Decisión del Parlamento Europeo, de 28 de septiembre de 2005, sobre la adopción del Estatuto de los diputados al Parlamento Europeo. DOUE núm. L-262, de 7 de octubre de 2005, pp. 1-10.

norma se limita a reproducir los enunciados de la propuesta de 2003 sobre libertad del mandato y prohibición de mandato imperativo y sobre ciertos derechos para el ejercicio del cargo (libertad de iniciativa, consulta de documentos, traducción e interpretación, organización en grupos políticos, asignación...), omitiendo cualquier mención a la inmunidad, la inviolabilidad, la libertad de circulación o el derecho a negarse a prestar declaración. Con esto, se establecía una distinción conceptual clara entre las condiciones generales del ejercicio de las funciones de los diputados europeos, que pasan a estar en el Estatuto, y sus inmunidades (Guillem Carrau, 2014, p. 105). El Parlamento aceptó que estas últimas debían establecerse por el Derecho originario¹², reiterando poco después la necesidad de actualizar las disposiciones del Protocolo¹³. Sin embargo, hasta el momento estas demandas han resultado infructuosas, sin que el Consejo haya demostrado un especial interés en hacerlas suyas a pesar de las promesas realizadas al respecto, quizá porque el fortalecimiento de las inmunidades y privilegios de los miembros supondría reforzar también los poderes y la autonomía de la Cámara europea (Buitenweg, 2016, pp. 139-140), alterando el actual equilibrio institucional.

En estas circunstancias, debe interpretarse que la referencia al “estatuto y las condiciones generales de ejercicio de las funciones” de los miembros del Parlamento Europeo que contiene el actual artículo 223.2 del Tratado de Funcionamiento no incluye el régimen jurídico de sus privilegios e inmunidades. Esta materia, por tanto, no podrá regularse del modo que establece este precepto (procedimiento legislativo especial a iniciativa del Parlamento previo dictamen de la Comisión y con la aprobación del Consejo), sino a través de la modificación de los Tratados o con disposiciones anexas a los mismos adoptadas por los Estados miembros. Esto complica mucho su actualización, manteniendo una situación que, como se expone en el apartado siguiente, resulta innecesariamente compleja y dispersa.

Así las cosas, ha sido el Tribunal de Justicia quién ha asumido la tarea de desarrollar a través de su jurisprudencia ciertos parámetros comunes de referencia que ayuden a una protección efectiva del Parlamento y sus miembros (Görlitz, 2021, pp. 233-234). Todo ello a partir de la premisa que estableció en la Sentencia *Los Verdes* de 1986¹⁴, cuando afirmó que la Comunidad Europea era una “comunidad de Derecho” donde su control jurisdiccional debía vigilar la legalidad de la intervención de todas las instituciones, incluido el Parlamento cuando dicte actos que produzcan efectos jurídicos frente a terceros. Y al igual que lo que ha sucedido con la jurisprudencia relativa a las

¹² Resolución del Parlamento Europeo, de 23 de junio de 2005, sobre la modificación de la Decisión de 4 de junio de 2003 sobre la adopción del Estatuto de los diputados al Parlamento Europeo. DOUE núm. C-133 E, de 8 de junio de 2006, pp. 49-50.

¹³ Resolución del Parlamento Europeo, de 6 de julio de 2006, sobre la modificación del Protocolo sobre los privilegios y las Inmunidades. DOUE núm. C-303 E, de 13 de diciembre de 2006, pp. 830-831.

¹⁴ Sentencia de 23 de abril de 1986, *Los Verdes*, Asunto C-294/83, par. 23-25.

competencias “externas” de la Cámara, que históricamente ha tendido a reforzar su posición incluso yendo más allá de la letra de los Tratados por la vía del activismo judicial (Terpan y Saurugger, 2019, pp. 93-94), en esta materia el Tribunal ha optado normalmente por primar la posición institucional del Parlamento. Incluso por encima de las pretensiones de sus miembros o las competencias de los Estados sobre el proceso de elección.

III. CONFIGURACIÓN GENERAL DEL MARCO NORMATIVO VIGENTE

Como consecuencia de su evolución y de las divergencias de planteamiento mostradas por las distintas instituciones comunitarias, la configuración actual de las prerrogativas de los miembros del Parlamento Europeo no responde a un sistema que pueda considerarse uniforme y plenamente autónomo. Al contrario, se trata de un marco regulatorio peculiar, que queda conformado mediante la interrelación de normas de Derecho Comunitario, tanto originarias como derivadas, y disposiciones procedentes de los Estados miembros que no encuentra equivalente en el Derecho Parlamentario nacional (Görlitz, 2021, p. 226).

En cuanto a las primeras, la base genérica de las inmunidades de la Unión Europea (y, por extensión, los miembros de sus instituciones) está en el artículo 343 del Tratado de Funcionamiento, donde se establece que aquella se beneficiará 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”, esto es, el actual Protocolo núm. 7 anexo al Tratado de Lisboa. Son los preceptos de su Capítulo III (arts. 7 a 9 en su versión vigente) donde actualmente se reconocen los términos de la inviolabilidad y de la inmunidad de las que gozan los miembros de esta institución en ejercicio de sus funciones, y de su libertad de movimiento en los desplazamientos que tengan como destino u origen sus reuniones. Por tanto, constituyen la base del régimen jurídico de esta materia.

No obstante, la aplicación de estas prerrogativas requiere, como condición previa, definir las condiciones y circunstancias en las que una persona adquiere o pierde la condición de miembro del Parlamento Europeo, un tema que en los últimos tiempos se ha demostrado especialmente problemático, con aportaciones determinantes del Tribunal de Justicia, como más adelante se expondrá. Para encontrar la regulación de esta cuestión hay que acudir, en primer lugar, a varios preceptos del Acta relativa a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo de 20 de septiembre de 1976, en su versión posterior a la reforma de 2022¹⁵.

¹⁵ Originalmente publicada en el DOCE núm. L-278, de 8 de octubre de 1976, pp. 5-11, ha sido modificada en varias ocasiones. La versión actual es el resultado de la reforma operada mediante la

Conforme al artículo 8, el procedimiento electoral se articulará por las disposiciones nacionales de cada Estado miembro en todo aquello que no esté regulado en el Acta, con las peculiaridades de cada uno sometidas a un único y genérico límite: la necesidad de no desvirtuar globalmente el carácter proporcional del sistema de elección. Desde una aproximación conceptual, esta particularidad, y la dinámica que de ella se deriva, ha supuesto que, desde el principio, las elecciones europeas no hayan sido consideradas como un proceso común a escala de la Unión, sino como una suma de procesos electorales nacionales “de segundo orden” que se desarrollan de modo simultáneo (Reif y Schmitt, 1980, pp. 8 y ss.).

Y en lo que respecta a las prerrogativas de los parlamentarios, implica que algo tan importante en cuanto a su aplicación, como es la determinación del inicio del mandato de cada uno, no obedecerá a reglas comunes. Así, el artículo 12 del Acta atribuye al Parlamento Europeo la tarea de “verificar” las credenciales de los diputados, si bien condicionada por los resultados oficialmente proclamados en cada uno de los Estados miembros. También la de resolver las eventuales controversias que se susciten, pero sólo cuando se trate de la aplicación de las disposiciones del Acta, ya que el precepto excluye expresamente la posibilidad de que la Cámara se pronuncie sobre las dudas o conflictos que deriven de las normas nacionales a las que remite.

Porque el Acta también deja en manos de las legislaciones de los Estados miembros otras dos cuestiones importantes, que no hacen sino ahondar aún más en la heterogeneidad y dispersión que caracteriza al estatus del parlamentario europeo. Según el artículo 7, apartado 3, cada país podrá establecer para sus diputados incompatibilidades adicionales a las previstas en los apartados 1 y 2. El único límite al respecto, la observancia de las ya mencionadas condiciones del artículo 8, puede tener una aplicación complicada considerando que en principio corresponde a los propios Estados de forma autónoma la identificación e interpretación de esas “peculiaridades nacionales”, que pueden justificar soluciones particulares. Además, conforme al artículo 13 del Acta, las normas nacionales también podrán prever la anulación del mandato de sus miembros en el Parlamento, que será automática en caso de concurrir alguna de las causas previstas para ello, informando a la Cámara cuando eso suceda.

Volviendo a la configuración material de las inmunidades, el Reglamento interno del Parlamento Europeo no añade en su redacción actual nada a lo recogido en el Protocolo núm. 7, al que expresamente se remite su artículo

Decisión 2002/772/CE, Euratom del Consejo, de 25 de junio de 2002 y de 23 de septiembre de 2002 (DOUE núm. L-283, de 21 de octubre de 2002, pp. 1-4).

En 2018, el Consejo aprobó la Decisión (UE, Euratom) 2018/994; de 13 de julio, que da nueva redacción a varias disposiciones sobre el desarrollo del proceso electoral, sin alterar las que afectan al inicio o terminación del mandato. En cualquier caso, en el momento de redactar este trabajo esta última modificación todavía no ha entrado en vigor.

5.1. Lo que sí contiene el segundo apartado de este precepto es una regla para orientar la actuación de la institución al respecto: partiendo de la premisa de que la inmunidad “no es un privilegio personal del diputado, sino una garantía de independencia del Parlamento en su conjunto y de sus diputados”, la actuación de la institución ante este tipo de situaciones tiene como única finalidad mantener su integridad como asamblea legislativa democrática y dicha independencia de sus miembros en el ejercicio de las funciones propias del cargo. Más allá de esto, y de reiterar el derecho a la libre circulación en el territorio de la Unión, el resto del precepto no se ocupa estrictamente de las inmunidades de los parlamentarios, sino de reconocer sus derechos a participar en el trabajo de las comisiones y delegaciones del Parlamento y de acceder a los documentos. Lo que sí se recoge en el Reglamento son las reglas procedimentales para tramitar la suspensión de la inmunidad y las solicitudes de suplicatorio (arts. 6 y 9), y la acción para solicitar ante la cámara el amparo de las inmunidades ante una vulneración posible o constatada de alguna de ellas (art. 7), incluso con carácter de urgencia (art. 8).

No obstante todo esto, y como se apuntó al principio, la mayor parte de las previsiones importantes sobre las inmunidades de los eurodiputados no están recogidas en el Derecho Comunitario. Para encontrarlas hay que acudir a la normativa interna de cada Estado miembro, que en la práctica, y en su diversidad, conforma la segunda fuente en esta materia. Por remisión expresa del artículo 9.a) del Protocolo, los parlamentarios europeos disfrutaban en su territorio nacional de las mismas inmunidades que el ordenamiento nacional reconozca a los miembros de su Parlamento estatal. Como ya se ha expuesto, la introducción del sistema de elección directa en 1976 (y su puesta en práctica en 1979) no trajo consigo la implementación de soluciones propias, sino la consolidación de un modelo híbrido entre las normas europeas y las nacionales en lo que respecta a la configuración del mandato parlamentario que también afecta a la cuestión de las inmunidades (Hardt, 220, p. 173). Y si bien es cierto que, tal y como se presenta la regulación, la inviolabilidad asociada al ejercicio de las funciones del cargo sí parece tener un contenido propio y autónomo de las circunstancias del beneficiario, el resto de las garantías de las que disfrutaban los miembros del Parlamento Europeo resultan constreñidas en su aplicación a las situaciones que se puedan producir cuando estos se encuentren en el territorio de otro Estado miembro o se dirijan o regresen del lugar de reunión de la Cámara. Con la salvedad de este último caso, esto supone que los concretos términos en los que se traduce la inmunidad de los parlamentarios comunitarios variarán en función de su Estado de procedencia, dado el amplio margen de acción nacional que se reconoce, en especial en el caso de la inmunidad procesal (Carmona Contreras, 2021, p. 221). Por tanto, a este respecto se puede decir que existen 27 regímenes jurídicos diferentes para los miembros de un único Parlamento.

Esta circunstancia ya permite, de inicio, intuir la existencia de un desfase entre el contenido de la regulación básica de estas figuras y la realidad a la que

se aplica. Por una parte, como ya se ha mencionado, se mantiene una normativa que se diseñó para un órgano cuyos miembros, como delegados de las asambleas nacionales, ya contaban con la protección que les correspondía por esta condición, que sólo necesitaba ser complementada considerando el elemento transnacional de la actividad específica que iban a desempeñar. Sin embargo, en la actualidad los diputados del Parlamento Europeo están integrados en una institución que ya no está conectada funcionalmente con los Legislativos de los Estados miembros. De hecho, forman parte de un órgano que se define como la representación directa de los ciudadanos de la Unión en su conjunto (art. 10.2 TUE); y, como tales, son totalmente autónomos respecto de los poderes nacionales, en particular aquellos vinculados a la actividad de gobierno. Esto resulta especialmente patente al acudir a las incompatibilidades establecidas en el artículo 7 del Acta Electoral, entre las que está la de simultanear este cargo con otro de naturaleza política a nivel nacional; particularmente, con el de miembro de un Gobierno de un Estado miembro y, desde 2004 como regla general, con el de parlamentario nacional¹⁶.

Además, el actual Parlamento desempeña en el complejo institucional comunitario funciones muy diferentes y de mucha mayor relevancia en comparación con las que tenía en la primera época, donde era sustancialmente una asamblea consultiva. Es cierto que desde sus orígenes, y a pesar de esta naturaleza, la Cámara europea ha tenido atribuida una competencia especialmente importante sobre el papel, como es la posibilidad exclusiva de destituir a la Comisión mediante la moción de censura, si bien este poder se ha demostrado sustancialmente irrelevante en la práctica (Climchamps, 2006, p. 587), teniendo en cuenta que nunca se ha llegado a aprobar ninguna de las planteadas. En cualquier caso, ahora se trata de un órgano cuyas atribuciones se asimilan mucho a las de un Parlamento estatal: colegislador, dotado de funciones presupuestarias, con un peso relevante en el nombramiento de la Comisión y con una participación significativa en los trámites de modificación de los Tratados. En estas circunstancias, es evidente que la posición de sus miembros no es en absoluto equiparable a lo que sucedía en los años 50 o 60. En la actualidad, su ausencia o presencia en las sesiones, o los términos concretos en los que se materialice su libertad de mandato, no van a tener los mismos efectos que cuando se diseñó el régimen jurídico de las inmunidades en el Derecho Comunitario. Por ello, parece que éstas adquieren una relevancia mayor que la que podían tener entonces, aunque necesariamente adaptadas a la realidad de la Cámara, no sólo en cuanto a su reconocimiento, sino en lo que respecta a la certeza en su contenido.

Y esto presenta un encaje complicado con la referencia a las normas nacionales que contiene el artículo 9.a) del Protocolo, que somete al conjunto

¹⁶ La aplicación temporal de esta regla tiene algún matiz en cuanto a su aplicación para Irlanda y, en su momento, el Reino Unido. En todo caso, en los Estados descentralizados estas incompatibilidades deben entenderse referidas tanto al Gobierno y al Parlamento centrales como a los de los territorios en los sistemas descentralizados.

de los diputados del Parlamento Europeo a un régimen jurídico dispar en función de su procedencia nacional (Corbett, Jacobs y Neville, 2016, p. 77). El hecho de que los miembros del Parlamento común de la Unión, con carácter supranacional y autónomo y vocación integradora, dependan de su derecho nacional en lo que respecta a las garantías necesarias para ejercer su función, o incluso para determinar sus incompatibilidades, es algo contradictorio en sus propios términos. Por no decir que debilita la cohesión interna de la Cámara al crear miembros de primera o segunda clase en función de las prerrogativas de las que disfruten, lo cual dificulta que puedan sentirse parte del mismo órgano, así como el contenido de la independencia de la institución, que debe asegurarse a través de la de sus miembros cuando ésta no es idéntica para todos (Buitenweg, 2016, p. 137).

Pero además, da origen a varias situaciones potencialmente conflictivas. En primer término, plantea un problema de identificación de las normas aplicables a cada caso, ya que, como se ha apuntado, existen 27 regímenes jurídicos. Y cada uno está conformado por diversas disposiciones de diferente rango, que es necesario manejar y comprender, lo que implica tomar también en consideración las interpretaciones que de las mismas hagan las diferentes autoridades nacionales competentes para ello. Del mismo modo, el Parlamento necesita identificar a esas “autoridades competentes” de los Estados que, según su Reglamento, tienen reconocidas determinadas potestades que inciden sobre el mandato de los diputados. En concreto, las encargadas de notificar al Parlamento los nombres de los diputados electos tras las elecciones (art. 3.1), incoar un procedimiento que pueda conducir a la anulación del mandato de un diputado (art. 3.6), y notificar a la presidencia el nombramiento o la elección de un diputado para un cargo incompatible con su mandato o el fin anticipado de éste (art. 4.4).

Hasta 2016, el Reglamento tampoco precisaba cuáles eran las autoridades nacionales facultadas para solicitar un suplicatorio con el fin de suspender la inmunidad de un diputado. En un primer momento, se limitaba a señalar la necesidad de tramitar todo suplicatorio presentado por “la autoridad competente de un Estado miembro”, entendiéndose que únicamente podría existir una en cada país, si bien no se especificaba nada en cuanto a su determinación. Fue en 2002 cuando se introdujo la posibilidad de que la comisión parlamentaria competente para el examen de dichas peticiones podría, previa consulta a los Estados miembros, elaborar una lista indicativa de las mismas¹⁷. Sin embargo, en los actuales términos de la norma¹⁸, la potestad para solicitar a la Cámara la suspensión de la inmunidad de uno

¹⁷ Esta cláusula se incorporó al Reglamento del Parlamento Europeo mediante Decisión de 11 de junio de 2002, por la que se modifica el Reglamento en lo que respecta a la inmunidad parlamentaria (DOUE núm. C-261 E, de 30 de octubre de 2003, pp. 98-102), que añadía un artículo 6bis.11 con esa previsión.

¹⁸ Una modificación enmarcada dentro de la amplia reforma operada mediante la ya mencionada Decisión de 13 de diciembre de 2016, sobre la revisión general del Reglamento del Parlamento Europeo.

de sus miembros ha quedado limitada a las autoridades judiciales o las representaciones permanentes de los Estados miembros (art. 9.12 del Reglamento en su versión actual). Más recientemente, en enero de 2023¹⁹, se ha reconocido también esta potestad al Fiscal General Europeo con el fin de adaptar la regulación a los dispuesto en el Reglamento (UE)2017/1939, de 12 de octubre de 2017, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea.

Pero más allá de esto, la referencia a los términos nacionales de la regulación contenida en el artículo 9.a) del Protocolo núm. 7 tiene una consecuencia de especial trascendencia. Tal y como está redactado este precepto, se puede interpretar que las normas estatales sobre inmunidad de los parlamentarios resultan materialmente integradas en el Derecho Comunitario en lo que a su aplicación a los miembros del Parlamento Europeo se refiere, lo cual otorga al Tribunal de Justicia competencia para interpretar de manera vinculante su sentido en tal supuesto. Esto parece claro en lo que respecta al contenido de las prerrogativas, que, de hecho y a falta de la necesaria puesta al día que requieren las normas europeas, ha sido desarrollado jurisprudencialmente. Pero paralelamente, y de manera aún más reciente, el Tribunal también se ha enfrentado a otros problemas sobre las que su competencia para establecer una interpretación obligatoria para las autoridades nacionales puede resultar a priori más dudosa. Se trata de las cuestiones relacionadas con el inicio o la terminación anticipada del mandato parlamentario, y que, en último término, determinan la aplicación del régimen de inmunidades reconocido a estos.

IV. LA INVIOABILIDAD PARLAMENTARIA

La protección de los miembros del Parlamento Europeo frente a eventuales actuaciones en su contra que tengan como causa las opiniones o votos emitidos en el ejercicio de sus funciones aparece recogida en el artículo 8 del Protocolo núm. 7, señalando que no podrán ser “buscados, detenidos ni procesados” por tal razón. A diferencia de lo que se hace en el artículo 9, aquí no hay referencia alguna a las normas nacionales como criterio modulador del contenido de la prerrogativa, que resulta configurada exclusivamente por el Derecho de la Unión²⁰. Por ello, debe interpretarse que se trata de una garantía igual para todos los parlamentarios europeos, que no está matizada en función de la procedencia nacional de cada uno, lo que, a la vista de cómo está desarrollada normativa y jurisprudencialmente, deriva en algunos casos

¹⁹ Decisión de 17 de enero de 2023, sobre la modificación del Reglamento interno del Parlamento en lo que se refiere a su artículo 7 sobre el amparo de los privilegios e inmunidades y su artículo 9 sobre los procedimientos relativos a la inmunidad (aún no publicada en el DOUE).

²⁰ Sentencia de 21 de octubre de 2008, *Marra*, C-200/07 y C-201/07, par. 26.

en un régimen más ventajoso respecto del que gozan los miembros de algunos Legislativos nacionales (Cimchamps, 2006, p. 57).

La titularidad de esta prerrogativa no suscita dudas más allá de las que surgen respecto del inicio del mandato por los problemas asociados a la adquisición de tal condición. Y en lo que respecta a su alcance temporal, de la redacción del precepto se deduce que la protección que dispensa se mantiene vigente durante el mandato, esto es, la legislatura, con independencia de los periodos de sesiones concretos o el desarrollo de los trabajos parlamentarios. Asimismo, con la finalización de aquel no decae la protección por las actuaciones desarrolladas durante el tiempo del mandato parlamentario, ya que sólo así la inviolabilidad cumple su función al servicio de la libertad para poder desempeñar las funciones inherentes al cargo representativo (Carmona Contreras, 2021, p. 224). De hecho, el Tribunal de Justicia no ha dudado en calificarla como una garantía “absoluta” en los términos de su protección²¹.

La regulación positiva se ha mantenido en los mismos términos en los que se consagró en 1965, sólo que, actualmente, aparece conectada de manera necesaria con determinadas previsiones del Reglamento interno del Parlamento. Conceptualmente, con sus artículos 2 y 5.2, que recogen la independencia del mandato de los diputados. Pero también, y de modo particularmente intenso, con las referencias a la libertad de expresión de los parlamentarios que se pueden encontrar en el artículo 10.8, o en la interpretación oficial anexa al apartado 2 del mismo²². El Tribunal de Justicia ha reconocido expresamente esta vinculación, señalando que la mención a las opiniones del artículo 8 del Protocolo debe ser interpretada “en sentido amplio”, como referida a cualesquiera “palabras o declaraciones que, por su contenido, corresponden a afirmaciones constitutivas de apreciaciones subjetivas”²³.

En última instancia, esta prerrogativa está también ligada con el derecho general de participación en los trabajos parlamentarios que se contempla de manera dispersa en el Reglamento y se concreta en el Estatuto de los diputados, a cuyo adecuado ejercicio sirve. No se puede olvidar que la libre expresión de opiniones, y la consecuente protección para evitar consecuencias negativas que la coarten, es la base del trabajo parlamentario. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha señalado la centralidad de este derecho y de su protección con alcance general, que no admite excepciones en función de los hechos particulares a los que se refiera el discurso²⁴, como criterio para determinar el carácter democrático de un sistema y asegurar la independencia del Parlamento y la protección

²¹ *Ibidem*, par. 27.

²² Como establece el artículo 10.8 del Reglamento del Parlamento, la aplicación de las normas de conducta que recoge no podrá ir “en detrimento de la animación de los debates parlamentarios ni de la libertad de expresión de los diputados”. Por su parte, la interpretación vinculante del artículo 10.2 del Reglamento menciona la libertad de expresión del diputado como un criterio que debe considerarse para valorar si el lenguaje empleado por un miembro de la Cámara resulta o no ofensivo.

²³ Sentencia de 6 de septiembre de 2011, *Patriciello*, C163/10, par. 31 y 32.

²⁴ STEDH, núm. 35373/97, *A. c. Reino Unido*, de 17 de diciembre de 2002, par. 88.

de las minorías que forman parte de él; con ese fin, se le debe dotar de un elevado nivel de garantía que cederá básicamente cuando las formas de la expresión alteren el correcto funcionamiento de los trabajos de la Cámara²⁵. También la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional constituye un ejemplo muy esclarecedor al expresar que sin el reconocimiento y protección de una especial libertad de crítica y decisión “el ejercicio de las funciones parlamentarias podría resultar mediatizado y frustrado”²⁶, constituyendo una “condición de posibilidad del funcionamiento eficaz y libre de la institución” parlamentaria al permitir la libre formación de la voluntad de la Cámara a la que los sujetos pertenecen²⁷. Considerando que, en la actualidad y a la vista de su configuración y funciones, el actual Parlamento Europeo es un órgano esencialmente equiparable a un Legislativo nacional, se puede concluir que la inviolabilidad es una garantía cuya finalidad, ligada al correcto funcionamiento de la institución, es la de proteger en un sentido integral el libre ejercicio del mandato de sus miembros, en la medida en que se trata de representantes de los ciudadanos de la Unión que cuentan con legitimidad democrática directa (Görlitz, 2021, p. 234).

El principal problema operativo que suscita esta prerrogativa es el de la determinación de su posible alcance más allá de su contexto obvio, es decir, las manifestaciones realizadas por los diputados “en” el Parlamento Europeo durante el desarrollo de los debates u otros trabajos. De hecho, las dudas sobre este particular se vinieron planteando desde la adopción del Protocolo sobre inmunidades, pudiendo asumir, a partir de la lectura que los tribunales constitucionales de algunos Estados hacían de esta garantía en su sistema jurídico, que la protección alcanzaba cualquier actividad para cuya realización fuera necesaria la condición de diputado (Senén Hernández, 1986, p. 322), con independencia del espacio físico donde el sujeto expresara sus opiniones. Sin embargo, el Tribunal de Justicia no abordó específicamente este problema hasta 2011, con la Sentencia del Asunto *Patriciello*²⁸. En ella, interpretó que la referencia al ejercicio de las funciones parlamentarias del artículo 8 del Protocolo exige que exista una relación entre la opinión manifestada y éstas (par. 33) que “debe ser directa e imponerse manifiestamente” (par. 35); o, dicho de otro modo, resultar “evidente” (par. 41). Además, el Tribunal parece ligar de alguna manera el ejercicio de la función parlamentaria con la manifestación de opiniones sobre asuntos de interés general relevantes para el debate público²⁹. Y más en concreto, sobre temas que estén vinculados a

²⁵ STEDH, núm. 42461/13 y 44357/13, *Karácsony c. Hungría*, de 17 de mayo de 2016, par. 138-140.

²⁶ STC 51/1985, de 10 de abril, FJ 6.º.

²⁷ STC 243/1988, de 19 de diciembre, FJ 3.º.a).

²⁸ Sentencia del Asunto C-163/10, *cit.*

²⁹ “Asimismo, es preciso considerar que, dada la descripción de las condiciones y del contenido de las manifestaciones del eurodiputado de que se trata en el litigio principal, parecen relativamente alejadas de las funciones de un miembro del Parlamento Europeo y, en consecuencia, es difícil que puedan tener relación directa con un interés general que preocupe a los ciudadanos”. Sentencia del Asunto C-163/10, *cit.*, par. 36.

las actuaciones del Parlamento o tengan que ver con las responsabilidades o líneas de trabajo específicas del parlamentario en cuestión, por lo que la crítica dirigida contra normas o políticas internas de un Estado miembro no cumpliría aparentemente este criterio³⁰, ya que en esos casos el político estaría actuando en clave nacional y no como miembro de la institución comunitaria.

De esta manera, podría deducirse que los juicios de valor sobre cuestiones particulares o irrelevantes para el debate político tendrán muchas menos posibilidades de resultar cubiertas por la inviolabilidad llegado el caso. En este sentido, el Tribunal ha señalado expresamente, por ejemplo, que carecen de carácter parlamentario las manifestaciones realizadas por un diputado respecto de las actuaciones de los asistentes³¹. Pero más allá de dar solución a casos puntuales, la jurisprudencia no aporta otros criterios más concretos para determinar cuando existe esa relación directa y manifiesta entre el contenido de las expresiones y la función propia de un miembro del Parlamento Europeo, aparte de asumir que en el contexto actual no se puede concebir la actividad parlamentaria como algo reducido a la sede de la institución (Carmena Contreras, 2021, pp. 225-226).

A efectos internos, el propio Parlamento resumió inicialmente su concepción del alcance material de la inviolabilidad de sus miembros en la Comunicación de la Comisión Jurídica y del Mercado Interior núm. 11/2003, de 6 de junio de 2003³². En ella, señaló que deben considerarse opiniones manifestadas en ejercicio de la función política del diputado las declaraciones realizadas “desde la tribuna reservada al público de un Parlamento nacional, en reuniones públicas, en publicaciones políticas, en la prensa, en un libro, en la televisión, al firmar una octavilla política e incluso ante un tribunal”, y no sólo las que se expresen en las reuniones o actos del propio Parlamento Europeo. Asimismo, reconoce cierta flexibilidad en cuanto a la apreciación de posibles difamaciones que limiten las posibilidades de expresarse en este contexto, aduciendo que “en la arena política, a menudo es difícil establecer una distinción entre la polémica y la difamación”. Y aunque estos planteamientos están en línea con la tesis del Tribunal de Justicia que considera que el vínculo con la función parlamentaria debe buscarse en el contenido y sentido de las expresiones con independencia del foro en el que se realice, éste ha rechazado que este texto sea una referencia jurídicamente vinculante a efectos de definir el alcance de la inviolabilidad³³.

³⁰ Sentencia de 17 de septiembre de 2020, *Troszczynski*, C-12/19 P, par. 41.

³¹ *Vid.* Sentencia de 1 de diciembre de 2021, *Jalkh*, T-230/21, par. 57-61.

³² Referida y reproducida por el Tribunal General en el par. 104 de la Sentencia de 17 de enero de 2013, *Gollnisch*, T-346/11 y T-347/11.

³³ Sentencia del Asunto C-12/19 P, *cit.*, par. 44.

La Comisión de Asuntos Jurídicos del Parlamento retomó tiempo después la cuestión en otra comunicación a los miembros de la Cámara³⁴, indicando el criterio para considerar una opinión como emitida “en el ejercicio de las funciones parlamentarias” a efectos de la tramitación de las peticiones de suspensión de la inmunidad. Así, en primer lugar se entienden como tales todas las expresadas “dentro del propio recinto del Parlamento Europeo”, optando por un criterio estrictamente espacial que, vista la jurisprudencia, quedaría desvirtuado si no se vincula a la participación efectiva en trabajos parlamentarios. En segundo término, y mencionando expresamente al Tribunal como fuente, las opiniones expresadas fuera de la Cámara estarán protegidas cuando presenten “una relación directa y manifiesta con el ejercicio de las funciones como diputado del Parlamento Europeo” considerando “el carácter y el contenido de la apreciación subjetiva en cuestión”. Este planteamiento ha sido reiterado en la más reciente Comunicación de Comisión de Asuntos Jurídicos núm. 11/2019, de 19 de noviembre de 2019 (par. 47), que es la pauta vigente para la tramitación de los expedientes de inmunidad en la Cámara. En sentido contrario, como la práctica ha demostrado, una manifestación realizada por un miembro del Parlamento sobre un tema que no sea propio de las funciones que desarrolla como tal, por ser una cuestión personal, de otra índole o, incluso, tratar sobre política nacional o local, no entrará en el ámbito cubierto por la inviolabilidad en caso de derivar en un proceso sancionador.

En lo que respecta a sus consecuencias, al igual que sucede en los sistemas constitucionales nacionales, la protección que se prevé para las expresiones de juicios de valor realizadas por los miembros del Parlamento Europeo se erige por definición ante las autoridades externas a éste que puedan imponer algún tipo de sanción o iniciar un procedimiento o persecución. En concreto, se trata de una prerrogativa que operará esencialmente en sede jurisdiccional, impidiendo “que las autoridades judiciales y los órganos jurisdiccionales nacionales ejerzan sus competencias respectivas en materia de represión y sanción de las infracciones penales a fin de garantizar el respeto del orden público en su territorio”, lo que implica como contrapartida privar “totalmente a los perjudicados por dichas declaraciones del acceso a la justicia, incluso, en su caso, para obtener ante los órganos jurisdiccionales civiles la reparación del perjuicio sufrido”³⁵. Y aunque el artículo 8 del Protocolo no especifica ante qué clase de procedimientos puede hacerse valer su garantía, actualmente se considera que también es aplicable a los de naturaleza civil, y no sólo en los penales, como ha confirmado el Tribunal de Justicia (Buitenweg, 2016, pp. 145-146).

Pero a diferencia de los litigios en los que entra en juego la inmunidad procesal del artículo 9 del Protocolo, en los asuntos relacionados con

³⁴ Comunicación núm. 11/2016, de 9 de mayo de 2016, relativa a los Principios sobre los expedientes de inmunidad, en particular par. 42.

³⁵ Sentencia del Asunto C163/10, *cit.*, par. 34.

manifestaciones realizadas por los diputados europeos durante su mandato es el juez nacional a quien corresponde apreciar de manera autónoma si las mismas han sido emitidas en ejercicio de funciones parlamentarias y, en consecuencia, impiden la imposición de sanciones³⁶. De hecho, ese juez no está obligado a solicitar al Parlamento Europeo que se pronuncie sobre la concurrencia de los requisitos de la inviolabilidad para continuar con el procedimiento; y éste sólo deberá ser suspendido cuando aquel sea informado de que el diputado implicado ha presentado previamente ante la Cámara una demanda de amparo en los términos regulados por el Reglamento interno de ésta, que, en todo caso, dará origen a una “opinión” del Parlamento que no resulta vinculante para la resolución del litigio. En último término, en caso de dudas sobre la aplicación del artículo 8 del Protocolo, el juez nacional tiene la posibilidad (u obligación si se trata de la última instancia) de plantear una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia.

Por el contrario, la inviolabilidad no tiene eficacia a efectos internos del Parlamento. Por tanto, no excluye la posibilidad de que las normas disciplinarias internas, o las autoridades de la Cámara en ejercicio de sus potestades de ordenación, limiten o condicionen las posibilidades de expresión de sus miembros (Carmona Contreras, 2021, p. 229). Asumiendo la postura expresada por el Tribunal Constitucional español, se puede decir que la finalidad de esta prerrogativa, proteger frente a perturbaciones externas, no guarda relación con el objetivo al que sirven las disposiciones de disciplina interna parlamentaria, de manera que en absoluto impide su aplicación³⁷.

Esto se refleja con claridad en el artículo 10 del Reglamento del Parlamento Europeo (referido a las “normas de conducta”) y en su Anexo II, que recoge el “Código de comportamiento apropiado de los diputados al Parlamento Europeo”, en vigor desde enero de 2012, que todos ellos deben comprometerse a acatar al asumir sus funciones. En caso contrario, se establece que perderán la posibilidad de ser elegidos para desempeñar cargo alguno en Parlamento o sus órganos, ser designados ponentes o tomar partido en delegaciones oficiales o negociaciones interinstitucionales. De este modo, existe un claro incentivo para someterse a las disposiciones sobre protocolo de la Cámara.

En cuanto a las normas de conducta del artículo 10 del Reglamento, el principio básico para el comportamiento de los diputados es el respeto mutuo y a los valores y principios de los Tratados y, en especial, la Carta de Derechos Fundamentales, debiendo preservar la dignidad y reputación del Parlamento. De aquí ya se puede inferir que cualquier actuación que atente contra los valores esenciales del artículo 2 del Tratado de la Unión, o implique una lesión de un derecho recogido en la Carta podrá ser ob-

³⁶ *Vid.* Sentencia de los Asuntos C-200/07 y C-201/07, *cit.*, par. 33-46, teniendo en cuenta que los preceptos del Protocolo están referidos conforme a la numeración antigua.

³⁷ STC 78/2016, de 25 de abril, FJ 5.º.

jeto de restricción o sanción. Esto lleva a la necesidad de plantearse cuáles serían las posibilidades de actuación de las autoridades de la Cámara ante los discursos de los integrantes de fuerzas políticas antieuropeístas o abiertamente contrarias a los principios democráticos, aunque se realicen desde la tribuna parlamentaria. En especial si se considera que los límites que el precepto establece a la libertad de expresión de los parlamentarios están directamente vinculados a la dignidad humana y a los valores propios del Estado democrático (Carmona Contreras, 2021, p. 230). En cualquier caso, la exigencia genérica de mantener un comportamiento correcto y no perturbar el orden se concreta en la exigencia de no desplegar pancartas, así como en otros límites específicamente previstos para los discursos orales.

El primero es la prohibición de recurrir a un lenguaje ofensivo (art. 10.4 del Reglamento). Conforme a las pautas que aporta la interpretación vinculante asociada precepto, esto deberá valorarse considerando, entre otros elementos, las intenciones que puedan identificarse en el orador, la manera en la que el público perciba la intervención, el grado en el que ésta daña la dignidad y reputación del Parlamento y la libertad de expresión del diputado. Siempre tendrán la consideración de lenguaje ofensivo el uso de lenguaje difamatorio, el discurso del odio, y la incitación a la discriminación por cualquiera de los motivos citados en el artículo 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales. En segundo lugar, también constituyen un límite las normas sobre tratamiento de la información confidencial (art 10.5), reflejadas en diversos acuerdos interinstitucionales y las decisiones del Parlamento que las desarrollan.

Por su parte, el Código de comportamiento establece la obligación de los diputados de comportarse “de manera digna, cortés y respetuosa, exenta de prejuicios y no discriminatoria” con todas las personas que trabajan en la institución, además de abstenerse “de emplear un lenguaje degradante, insultante, ofensivo o discriminatorio y de toda acción contraria a la ética, denigrante o ilícita” en sus relaciones con el personal. Todas estas pautas de conducta y protocolo se aplican a cualquier actividad en el contexto parlamentario, ya que se habla de su respeto tanto en el “salón de sesiones” como en los “órganos, comisiones y delegaciones del Parlamento”, sin resolver, de inicio, si su observancia se exige en otros entornos donde los diputados puedan intervenir como tales. Ciertamente, la capacidad de las autoridades de la Cámara para mantener el orden aparece en principio limitada al recinto de ésta. Sin embargo, realizando una interpretación analógica de la doctrina *Patriciello* en cuando al significado del carácter parlamentario del discurso, sumada a la importancia de la protección de los valores esenciales del Tratado de la Unión, podría defenderse también la lectura contraria, ampliando dicha capacidad disciplinaria fuera de la sede.

V. LA INMUNIDAD PROCESAL Y EL PROBLEMA DE LA DETERMINACIÓN DEL INICIO DEL MANDATO PARLAMENTARIO

5.1. Contenido y alcance temporal de la prerrogativa

A diferencia de la inviolabilidad, configurada como una prerrogativa sustantiva, la inmunidad de los parlamentarios se define en el artículo 5.2 del Reglamento del Parlamento como “una garantía de independencia del Parlamento en su conjunto y de sus diputados”. Este enunciado se positiviza en 2014, si bien anteriormente solía ser recurrente en los dictámenes emitidos como respuesta a las peticiones de suplicatorio que llegaban a la Cámara (Cavero Gómez, 1990, p. 13). Por tanto, esta figura en el Parlamento Europeo presenta la misma naturaleza funcional que se le atribuye en los Legislativos nacionales, la de proteger a sus miembros frente a eventuales usos de acciones jurisdiccionales penales para perturbar el funcionamiento del órgano representativo o alterar artificialmente su composición (Vallés Cavia, 2020, pp. 203-204). Así, operará frente a supuestas actuaciones delictivas que se imputen a sus miembros realizadas al margen de sus tareas como tales, y en ningún caso cuando el fundamento del proceso sean las opiniones manifestadas durante las mismas, que se reconducirán a través de la inviolabilidad (Carmona Contreras, 2021, p. 231). La excepción se encuentra en los supuestos de delito flagrante, cuando esta garantía no podrá invocarse. Y todo ello sin perjuicio del derecho del Parlamento a retirar la inmunidad a cualquiera de sus miembros como respuesta a una petición de la autoridad competente.

Sin embargo, y como ya se ha apuntado, la forma en la que está planteada la prerrogativa en el artículo 9 del Protocolo núm. 7 difiere de las aproximaciones que se encuentran en las legislaciones nacionales por el carácter relativo y variable de su configuración. De hecho, el precepto plantea tres situaciones diferentes, asegurando de modo distinto la inmunidad “mientras el Parlamento Europeo esté en período de sesiones”. Esta afirmación fue matizada muy tempranamente por la jurisprudencia, entendiendo que no se refería únicamente a los momentos en los que el órgano estuviera reunido de manera efectiva en sesión, sino que abarca la totalidad del año, sin perjuicio de que sea la propia Cámara la que determinará discrecionalmente el momento de clausura y apertura de estos periodos³⁸. Muy recientemente se ha insistido en este sentido, citando la práctica del Parlamento como fuente para

³⁸ *Vid.* Sentencia de 10 de julio de 1986, *Wybot*, C-149/85, par. 17 a, especialmente, 22. Tiempo antes, en su Sentencia de 12 de mayo de 1964, *Wagner/Fohrmann y otros*, C-101/63, el Tribunal señaló que, a efectos de aplicación del Protocolo sobre inmunidades, “sin perjuicio de las fechas de apertura y clausura del período anual de sesiones (...) se debe considerar al Parlamento Europeo en período de sesiones, incluso aunque no esté celebrando ninguna sesión, hasta el momento de la clausura de los períodos de sesiones anuales o extraordinarios”.

fijar el alcance del precepto, de manera que se entiende que éste se encuentra “en período de sesiones de manera continua desde la apertura del primer período de sesiones hasta su cierre, que coincide con la apertura del primer período de sesiones celebrado tras las siguientes elecciones”³⁹. Por ello, la referencia del Protocolo al marco temporal de vigencia de la inmunidad se asume realizada al mandato de los diputados, que coincide con la legislatura como ciclo completo. Así se deriva del artículo 5 del Acta Electoral, donde se establece que dicho mandato comenzará y expirará con el período quinquenal para el que son elegidos, que se inicia a su vez con la apertura del primer período de sesiones tras cada elección.

Conforme a la letra a) del artículo 7 del Protocolo, cuando los parlamentarios europeos se encuentren en el territorio del que son nacionales, se beneficiarán del mismo régimen de inmunidad que los miembros del parlamento estatal, sin que se establezca ningún mínimo a este respecto. Por tanto, ésta sería la regla general aplicable frente a los intentos de procesamiento ante las autoridades judiciales del propio Estado, lo que supone en consecuencia la aplicación de soluciones muy dispares a los miembros del mismo órgano. Porque el alcance de la inmunidad de los parlamentarios será diferente en función de su país de procedencia considerando las normas materiales y procesales aplicables, que son la fuente exclusiva y excluyente al respecto, y la interpretación que en cada caso realicen los órganos jurisdiccionales estatales, cabiendo incluso su inoperancia si eso es lo que prevé el Derecho nacional (Görlitz, 2021, p. 238). De lo que no parecen estar exentos por vía de la inmunidad es de las investigaciones que lleve a cabo la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude, frente a las que los diputados, más allá de su deber de colaboración, podrán emplear el sistema de recursos ordinario previsto por el Derecho originario en caso de entender que lo que se les exige choca de alguna manera con el contenido de su inmunidad (Guillem Carrau, 2014, p. 110).

En segundo lugar, el apartado b) establece lo que parece una prohibición absoluta e incondicional de detención y procesamiento cuando un diputado se encuentre en el territorio de otro Estado miembro que, en este caso, sí resulta en un régimen jurídico unificado para toda la Unión Europea. Además, el precepto contempla un supuesto particular, la “inmunidad de tránsito” (Senén Hernández, 1986, p. 330), que ampara a los diputados “cuando se dirijan al lugar de reunión del Parlamento Europeo o regresen de éste”, entendiendo que se trata de una garantía frente a detenciones o impedimentos físicos que no les permitan participar de manera efectiva en las sesiones de la Cámara, y en consecuencia alteren su composición. Esta previsión constituye un claro ejemplo de lo anacrónico de la regulación, pues en la actualidad carece aparentemente de contenido propio respecto de las otras dos mencionadas en la medida en que los miembros del Parlamento ya no son delegados

³⁹ Sentencia de 5 de julio de 2023, *Puigdemont i Casamajó y otros*, T-272/21, par. 106.

de los Legislativos nacionales que realicen desplazamientos puntuales a las sesiones de aquel. Pero de algún modo, fue el anclaje que encontró el Tribunal de Justicia para redefinir el alcance temporal de la inmunidad en 2019 (Görlitz, 2021, p. 240).

El problema de la situación en la que se encontraba el electo hasta la apertura del primer periodo de sesiones ya se había planteado doctrinalmente, proponiendo como posible solución hacer depender el disfrute de la inmunidad del diputado del hecho de que formara parte del Parlamento en la anterior legislatura, de manera que la vigencia de la garantía derivaría del ejercicio efectivo de la función que ya venía desempeñando, y no de la adquisición de una condición que todavía no le había permitido realizar sus tareas (Cavero Gómez, 1990, p. 17). Sin embargo, desde 2003 el Parlamento se inclinaba, a efectos de la concesión del suplicatorio, por la idea de que la inmunidad debía surtir efecto “a partir del momento en que se publiquen los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo” para los electos⁴⁰.

El Tribunal de Justicia no dio una solución a este problema hasta la Sentencia *Junqueras*⁴¹, en la que ha establecido una distinción conceptual entre el mandato del diputado y su condición de miembro del Parlamento (par. 74). Esta última implica la existencia de un vínculo del sujeto con la institución y, en consecuencia, la titularidad de las inmunidades del artículo 9 del Protocolo una vez se han proclamado oficialmente los resultados por parte de los Estados miembros (par. 77). Por el contrario, en el caso del mandato el vínculo lo es con la legislatura para la que se es elegido, que se constituye con “la apertura de la primera sesión del «nuevo» Parlamento Europeo celebrada tras las elecciones, que, por definición, es posterior a la proclamación oficial de los resultados electorales efectuada por los Estados miembros”. La inmunidad de tránsito, concluye el Tribunal, se asocia así a la condición de miembro de la Cámara y es anterior en sus efectos al comienzo del mandato, amparando la posibilidad de dirigirse a la sesión constitutiva de la legislatura que se celebra tras la proclamación oficial de los resultados y en la que se verifican las credenciales de los miembros (par. 80). Todo ello porque se interpreta que cuando el Parlamento Europeo “verifica” las credenciales de los diputados y “toma nota” de los resultados oficialmente proclamados por los Estados conforme al artículo 12 del Acta Electoral, lo que hace es “dar por hecho” que las personas que han sido oficialmente proclamadas electas han pasado a ser sus miembros (par. 70). Esto implica en última instancia privar de eficacia a requisitos que, como sucede en el caso español con el acatamiento de la Constitución, los ordenamientos nacionales establecen como condición necesaria para acceder al cargo (Lacambra Escobedo, 2023, p. 451). O, de alguna manera, reinterpretar el alcance de estos requisitos de manera diferente

⁴⁰ Decisión del Parlamento Europeo, de 1 de julio de 2003, sobre la demanda de amparo de la inmunidad parlamentaria y los privilegios de Francesco Musotto.

⁴¹ Sentencia de 19 de diciembre de 2019, *Junqueras Vies*, C-502/19.

a como lo hacen las autoridades nacionales, siendo éstas teóricamente las competentes para fijar su alcance.

Con esta doctrina, el Tribunal creaba una especie de “derecho a viajar” a la sesión constitutiva para todos los electos con independencia de su Estado de origen y de que se hayan cumplido las formalidades que impone en cada caso el procedimiento electoral para adquirir aquella condición (Hardt, 2020, p. 185). Esto resulta llamativo porque en primer lugar porque, conforme al artículo 8 del Acta Electoral, a ese respecto teóricamente rigen las normas nacionales sin excepción. Por otro lado, se está componiendo un derecho con una eficacia prácticamente nula, ya que no puede oponerse contra situaciones de privación de libertad decididas en un Estado y que ya están produciendo efectos, y nada útil para garantizar la integridad de un Parlamento donde las vacantes se pueden cubrir siguiendo el orden de las listas electorales sin mayor problema.

Además, en la Sentencia el Tribunal ignora el hecho de que, con ese mismo discurso, se podría defender la aplicación del apartado a) del artículo 9 del Protocolo núm. 7, dado que el implicado se encontraba en su país. Es decir, sería un parlamentario que está en su territorio nacional. De esta manera, siguiendo la jurisprudencia aplicable, que es la del juez del país, carecería completamente de inmunidad al encontrarse en prisión provisional e inmerso en un proceso penal en desarrollo desde antes de ser diputado (Aranda Álvarez, 2020, p. 465), y que terminó con sentencia condenatoria antes de que el Tribunal de Justicia se pronunciara. Además, parece contradecirse la doctrina anterior del propio Tribunal de Justicia donde entendía que al tomar nota de los resultados, el Parlamento carecía de margen de apreciación en cuanto a la proclamación de candidatos, ya que cualquier cuestión jurídica relacionada con la misma se articula y resuelve a nivel nacional conforme a los parámetros normativos internos de manera previa (Guillem Carrau, 2014, p. 107).

De este modo, se estableció que la condición de diputado europeo, y por tanto la inmunidad, se adquiere de manera automática con el resultado electoral, quedando las formalidades exigidas por los ordenamientos internos como requisitos para poder ejercer de manera efectiva el mandato, que no puede ser revocado o limitado por los Estados salvo en los casos expresamente previstos en la norma comunitaria (Marañón Gómez, 2023, p. 313). Sin embargo, un tiempo después el Tribunal General ha afirmado que lo expresado en esa Sentencia “no puede interpretarse en el sentido de que significa que el Tribunal de Justicia excluyó que el Derecho nacional pudiera supeditar la entrada en funciones de un diputado europeo a la existencia de determinadas formalidades”⁴², ya que el Parlamento no es competente para fijar las condiciones o requisitos previos a la entrada en funciones⁴³. De este modo, la cuestión actualmente está lejos de tener una solución clara.

⁴² Sentencia de 6 de julio de 2022, *Puigdemont y Comín*, Asunto T388/19, par. 144.

⁴³ *Ibidem*, par. 134.

En este contexto tan confuso, parece abrirse la posibilidad de tener en el Parlamento Europeo diputados que ocupan escaño y se benefician de las ventajas asociadas al cargo pero no van a ejercerlo de manera efectiva por diversas circunstancias. Esto resulta contradictorio con la idea de que la inmunidad es una prerrogativa instrumental al servicio del adecuado y efectivo desarrollo de las funciones representativas, dando origen a una situación paradójica en la que ahondó la solución dada en la posterior Sentencia de diciembre de 2022⁴⁴. Ésta constituyó la última instancia judicial en la causa contra la decisión de la Presidencia del Parlamento de declarar vacante el escaño de Oriol Junqueras como resultado de su condena, a pesar de haber proclamado previamente su elección como diputado. En esta ocasión, el Tribunal de Justicia entendió que, conforme a los términos del artículo 13.3 del Acta Electoral, se producía una anulación válida del mandato por motivos contemplados en la Legislación nacional, caso en el que ésta constituye el fundamento exclusivo para decidir tal extremo y el Parlamento únicamente puede ejecutar una decisión sobre la que carece de margen de actuación (par. 57-68).

Sobra decir que dicha anulación implicaba la pérdida inmediata de la inmunidad, lo cual en este caso, cuando se podía deducir razonablemente que tal cosa iba a suceder, sólo redundaba en el absurdo de la solución jurisprudencial inicial. Igualmente, resulta difícil de casar con ésta la afirmación que el Tribunal de Justicia realiza en el par. 70 de esta segunda Sentencia en 2022, cuando dice que el procedimiento electoral que se rige por las normas nacionales en exclusiva no se refiere “únicamente a las normas de votación y de atribución de los mandatos, sino también, (...) a las normas relativas a la elegibilidad de los miembros del Parlamento”.

5.2. El procedimiento de concesión del suplicatorio

Las solicitudes de suplicatorio planteadas ante el Parlamento con la finalidad de suspender la inmunidad de un diputado y permitir su procesamiento pueden ser planteadas por una autoridad competente de un Estado miembro (que lo sea en función del Derecho nacional) o por el Fiscal General Europeo (art. 9.1 del Reglamento), si bien más adelante el propio precepto menciona que sólo se examinarán las que hayan sido transmitidas por autoridades judiciales, las representaciones permanentes de los Estados miembros o la propia Fiscalía Europea (art. 9.12). Serán examinadas, como regla general, a partir de las premisas del Protocolo núm. 7 en cuanto al alcance de la inmunidad y la inviolabilidad de los diputados. Únicamente operará cuando estos se sitúen en la posición de sospechosos o acusados y se vaya a proceder contra ellos, por lo que no es necesario solicitar un suplicatorio en los casos en los que

⁴⁴ Sentencia de 22 de diciembre de 2022, *Junqueras i Vies*, C-115/21 P.

los miembros del Parlamento sean citados en calidad de testigos o peritos en un proceso mientras su intervención en éste no dificulte la realización de sus funciones parlamentarias por el día u hora en el que son llamados, ni estén obligados a declarar sobre información confidencial obtenida por razón de sus funciones que no consideren procedente revelar (art. 6). El suplicatorio se presentará normalmente ligado a un juicio penal, pero nada impide que se origine a partir de cualquier otro tipo de procedimiento, aunque no sea lo habitual y esto haya sucedido sólo de manera muy puntual (Carmona Contreras, 2021, p. 232), ya que esto va a depender de la configuración de los sistemas procesales nacionales.

Junto con el suplicatorio, se regula también un procedimiento preventivo para aquellos casos en los que se plantee que las autoridades de un Estado miembro o la Fiscalía Europea han vulnerado o están a punto de vulnerar los privilegios e inmunidades de un diputado o un antiguo diputado, lo que dará lugar a una decisión del Parlamento adoptando una postura al respecto (art. 7). Pero lejos de tener una aplicación general, estas solicitudes deben responder a uno de estos cuatro supuestos: restricciones de orden administrativo o de otro tipo a la libertad de movimiento de un diputado del Parlamento Europeo cuando se dirija al lugar de reunión del Parlamento Europeo o regrese de este; no concesión de facilidades adecuadas en materia aduanera y de control de cambios; existencia de una investigación, detención o procesamiento por las opiniones o los votos emitidos en el ejercicio de las funciones parlamentarias, o la falta de presentación por parte de las autoridades de un Estado miembro de un suplicatorio cuando estaban obligados a hacerlo. En estos términos, pueden ser presentadas por el interesado o por otro diputado en su nombre previo consentimiento (art. 9.2). No obstante, este procedimiento no podrá incoarse si ya se ha recibido una solicitud de suplicatorio u otra petición de este tipo respecto del mismo diputado por los mismos hechos, y si se está tramitando, será suspendido en caso de recibirse un suplicatorio. Además, la Comunicación 11/2019 de la Comisión de Asuntos Jurídicos, que como se ha indicado con anterioridad, recoge los principios y pautas internos para gestionar los expedientes relacionados con los privilegios e inmunidades de los parlamentarios, restringe más su operatividad: señala que salvo situaciones excepcionales, esta clase de solicitudes sólo pueden concederse si están basadas en “las opiniones o a los votos emitidos en el ejercicio de las funciones parlamentarias de un diputado, o si las autoridades nacionales no han presentado un suplicatorio de suspensión de la inmunidad, a pesar de estar obligados a hacerlo” (par. 46).

Por último, el Reglamento regula lo que denomina “acción urgente del presidente para confirmar la inmunidad” (art. 8), que permite a éste “adoptar la iniciativa de confirmar los privilegios e inmunidades” de manera urgente en los casos en los que un diputado haya sido detenido o vea limitada su libertad de movimiento “en vulneración manifiesta” de aquellos, previa consulta al presidente y al ponente de la comisión competente debiendo

notificar la iniciativa a ésta y al Parlamento. A diferencia de los supuestos anteriores, tanto la jurisprudencia como la propia Comunicación 11/2019 han establecido que esta clase de pronunciamientos, que constituyen una facultad discrecional del Presidente del Parlamento, carecen de efecto vinculante para las autoridades policiales y judiciales⁴⁵.

Tanto el procedimiento de suplicatorio del artículo 7 como el del artículo 8 se articulan conforme a lo dispuesto en el artículo 9 y en la Comunicación 11/2019, norma que desarrolla este precepto por remisión expresa de su apartado 13, además de las recientes aportaciones jurisprudenciales. Muy sucintamente, las solicitudes se dirigirán a la Presidencia del Parlamento, que dará traslado a la comisión competente (la de Asuntos Jurídicos en la actualidad) comunicándolo al Pleno. Cada expediente de inmunidad será llevado por un ponente, que no podrá ser del mismo grupo político o Estado que el afectado; lo que sí se considera conforme a Derecho es que se designe a un único ponente para varios expedientes simultáneos y conexos cuando estos se refieren a varios diputados respecto de un mismo proceso penal⁴⁶.

Durante su examen, que será confidencial y a puerta cerrada, la comisión puede solicitar las informaciones o aclaraciones que considere para definir su postura. Como regla general, se dará una única audiencia al diputado interesado, en la primera sesión posible para ser oído y, en todo caso, en un plazo razonable. Éste podrá contar con asistencia letrada y expresarse en su propia lengua mientras sea una de las oficiales de la Unión, y aportar la documentación que considere. Igualmente, cabe la renuncia a intervenir, así como la posibilidad de participar a distancia si por razones excepcionales y objetivas no puede asistir físicamente. Lo que no se prevé en el procedimiento, tal y como se configura actualmente, es la posibilidad del diputado afectado a acceder a los documentos del expediente que maneja la comisión ni a rebatirlos⁴⁷.

Concluido el análisis, la comisión votará y realizará una propuesta de decisión motivada, a partir del proyecto del ponente, recomendando conceder o denegar la solicitud estudiada que, en caso de haberse formulado por varios cargos, podrá referirse y establecer una conclusión para cada uno por separado. Si resulta evidente que el diputado afectado carece de inmunidad en el caso concreto objeto del suplicatorio, y la comisión así lo vota, se decidirá la inadmisibilidad de éste y se remitirá una carta al Presidente de la Cámara que, si está de acuerdo, pondrá fin al procedimiento sin más trámite tras anunciarlo en el Pleno.

Como criterio general, no se suspenderá la inmunidad si la base material de la investigación, detención o procedimiento de los que trae causa el suplicatorio son las opiniones o votos emitidos por el diputado en ejercicio

⁴⁵ Sentencia del Asunto C-115/21 P, *cit.*, par. 76.

⁴⁶ Sentencia del Asunto T-272/21, *cit.*, par. 236.

⁴⁷ *Ibidem*, par. 206-207.

de sus funciones. En cualesquiera otras circunstancias, procederá la suspensión de la inmunidad salvo que se aprecie una intención de “perjudicar la actividad política” del miembro del Parlamento en las actuaciones emprendidas contra él. Adicionalmente, se puede decidir suspender la inmunidad únicamente a efectos de la acción penal interpuesta, impidiendo adoptar contra el diputado medidas de detención o prisión provisional hasta que no recaiga sentencia firme. La comisión incluso puede pronunciarse sobre la competencia de la autoridad que solicita un suplicatorio, pero nunca respecto de la culpabilidad del diputado o la procedencia de la actuación penal. Finalmente, la propuesta de decisión será analizada en la primera sesión plenaria que siga a la fecha de su presentación, donde únicamente se debatirán las razones a favor o en contra, para la posterior votación, por separado, de cada una de las propuestas contenidas en el informe. El diputado afectado tiene vetado intervenir en el debate.

5.3. La apreciación de la motivación política en el procedimiento judicial

Como ya se ha apuntado, la inmunidad tiene como finalidad primordial impedir que la composición de la Cámara se vea alterada mediante el empleo de acciones judiciales a nivel nacional motivadas por razones políticas. Por ello, y así lo expresa la Comunicación 11/2019, sólo cuando “la intención subyacente en el procedimiento judicial sea la de perjudicar la actividad política de un diputado y, en consecuencia, la independencia de la institución” podrá denegarse la suspensión de la inmunidad. Es entonces cuando concurre el denominado *fumus persecutionis*, teniendo en cuenta que la salvaguarda de la independencia y buen funcionamiento del Parlamento debe hacerse compatible con “la necesaria observancia del principio de cooperación leal (...) en virtud del cual la Unión y los Estados miembros tienen que respetarse y asistirse mutuamente en el cumplimiento de las misiones derivadas de los Tratados”⁴⁸.

Sin embargo, más allá de esa expresión genérica, el documento no aporta ningún criterio objetivo para determinar cuándo existe dicha intención más allá de la necesidad de motivar la decisión. Una clara diferencia respecto de lo que sucedía con la Comunicación 11/2003, donde sí se indicaban indicios de la posible motivación política de la acción: que la investigación resultase de una denuncia anónima; una presentación de la solicitud de suspensión de la inmunidad muy posterior a los hechos imputados; acciones por difamación iniciadas por un adversario político; o acciones judiciales iniciadas por hechos pasados, durante una campaña electoral o para dar un castigo

⁴⁸ *Ibidem*, par. 119.

ejemplar al acusado⁴⁹. Sin embargo, la jurisprudencia relativizó la eficacia de estos ejemplos al calificarlos de prácticas no vinculantes del Parlamento, y de hecho afirmó, expresamente, que la simple circunstancia de que el denunciante sea un adversario político del parlamentario no basta para identificar una motivación política en la actuación judicial a falta de otras circunstancias concurrentes⁵⁰. La clave estaría en la presencia de elementos objetivos que, debidamente valorados por la comisión, permitan apreciar la intención de “perjudicar la actividad política del diputado”⁵¹, sin que ello suponga de ninguna manera entrar a valorar su culpabilidad o inocencia (Carmona Contreras, 2021, p. 234), una circunstancia que nunca corresponde determinar al Parlamento y que, en consecuencia, no puede formar parte de la motivación de las decisiones sobre peticiones de suplicatorio. Todo ello, además, siempre tendrá que ser valorado en función de las circunstancias concretas de cada caso, lo que incluye tener en cuenta los términos en los que la inmunidad está configurada en el Estado de procedencia del diputado.

En esta línea, Tribunal de Justicia ha considerado que al resolver un suplicatorio de inmunidad “el Parlamento dispone de una amplia facultad de apreciación” por ser una decisión de carácter político, lo cual no impide, no obstante, someter estos actos al control jurisdiccional para verificar “el cumplimiento de las normas de procedimiento, la exactitud material de los hechos considerados por la institución, la falta de error manifiesto en la apreciación de estos hechos o la inexistencia de desviación de poder”⁵². Lo inexcusable, por tanto, parece ser la motivación del acto. Que también en este caso debe respetar los términos del artículo 296 del Tratado de Funcionamiento y estar adaptada a su naturaleza y mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la institución, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y el órgano jurisdiccional competente pueda ejercer su control, a la vista de las circunstancias del caso, la naturaleza de los motivos invocados y el interés de los destinatarios⁵³.

Con este criterio, el Tribunal validó, por ejemplo, la suspensión de la inmunidad decidida por el Parlamento en el caso de los diputados Puigdemont, Comín y Ponsatí por la concurrencia de tres elementos que, tomados en conjunto, permitían descartar la motivación política de la actuación judicial⁵⁴: que los hechos imputados se cometieron bastante tiempo antes de que adquirieran la condición de miembros del Parlamento, que el procesamiento se llevó a cabo “en un momento en que la adquisición de la condición de diputado europeo era hipotética”, y que éste afectaba también a otras personas que no eran

⁴⁹ *Vid.* Sentencia de 30 de abril de 2019, *Briois*, Asunto T-214/18, par. 65.

⁵⁰ *Ibidem*, par. 69.

⁵¹ *Ibidem*, par. 72.

⁵² Sentencia de los Asuntos T346/11 y T347/11, *cit.*, par. 50-60.

⁵³ *Ibidem*, par. 114.

⁵⁴ Sentencia del Asunto T-272/21, *cit.*, par. 151.

miembros de la Cámara. Con independencia de que en las decisiones sobre suplicatorios siempre haya una suma de factores que inclinan en conjunto la decisión de la comisión a uno u otro lado, hay dos que en los últimos tiempos parecen apreciarse como determinantes en la práctica. Se trata de la consideración del momento en el que se cometen los hechos que fundamentan el procesamiento respecto de la adquisición de la condición de parlamentario, y la relación de los actos llevados a cabo con las actividades propias de la función como miembro de la institución europea, de manera “indisociable”⁵⁵.

Así, por ejemplo, en la decisión de suspender la inmunidad de los diputados Le Pen y Gollnisch resultó especialmente relevante la circunstancia de que en el momento de cometer los hechos imputados, ambos tenían cargos nivel regional y, en consecuencia, su actividad, aunque política, no guardaba relación con la del Parlamento Europeo (Corbett, Jacobs y Neville, 2016, pp. 77-78). Si se analizan las solicitudes de levantamiento de la inmunidad tramitadas por el Parlamento en el año 2023, se puede observar cómo este criterio se consolida, especialmente cuando se pone en relación con el alcance de la inviolabilidad. En la única resolución donde la inmunidad se ha confirmado, la relativa a la diputada Morano de 2 de febrero⁵⁶, se considera que la acción judicial está motivada por declaraciones realizadas en calidad de diputada al Parlamento Europeo y existe una relación directa y evidente entre ellas y el mandato parlamentario de la afectada. En otro caso, sin embargo, la inmunidad ha sido suspendida porque el delito imputado traía causa de una publicación en redes sociales que el diputado hizo en su perfil personal y no en el oficial como miembro del Parlamento, lo cual lleva a concluir que no se realizó en ejercicio de su función⁵⁷. Como tampoco se han considerado así las manifestaciones relacionadas con política nacional⁵⁸, o actos subsumibles en tipos penales que nada tienen que ver con la actividad política⁵⁹. En tres de las últimas decisiones hasta el momento, de 9 de noviembre de 2023, todas ligadas a la misma causa penal⁶⁰, la Cámara ha apreciado varias razones que llevan a conceder el suplicatorio: nuevamente, actos cometidos antes de ser miembros del Parlamento y la circunstancia de que existen posibles imputados en el mismo proceso que no ostentan esta condición, además de tratarse de hechos ligados a actividades de carácter local.

⁵⁵ Decisión del Parlamento Europeo, de 9 de noviembre de 2023, sobre la solicitud de amparo de los privilegios e inmunidades de Stefano Maullu, apartado C.

⁵⁶ Decisión del Parlamento Europeo, de 2 de febrero de 2023, sobre el suplicatorio de suspensión de la inmunidad de Nadine Morano.

⁵⁷ Decisión del Parlamento Europeo, de 14 de marzo de 2023, sobre el suplicatorio de suspensión de la inmunidad de Ioannis Lagos.

⁵⁸ Decisión del Parlamento Europeo, de 30 de marzo de 2023, sobre el suplicatorio de suspensión de la inmunidad de Anna Júlia Donáth.

⁵⁹ Decisiones del Parlamento Europeo, de 1 de junio de 2023, sobre el suplicatorio de suspensión de la inmunidad de Alexis Georgoulis, y de 11 de julio de 2023, sobre el suplicatorio de suspensión de la inmunidad de Georgios Kyrtos.

⁶⁰ Decisiones del Parlamento Europeo, de 9 de noviembre de 2023, sobre los suplicatorios de suspensión de la inmunidad de Patryk Jaki, Beata Kempa y Beata Mazurek.

VI. CONCLUSIONES

A la vista de las funciones que el Parlamento Europeo tiene atribuidas tras el Tratado de Lisboa, parece esencial que sus miembros puedan contar con ciertas prerrogativas para desarrollar sus funciones sin temor a sufrir consecuencias negativas por las decisiones que adopten y las actuaciones que lleven a cabo en su desempeño. Esto es importante para las responsabilidades que se les pueda exigir desde el exterior de la Cámara. Pero incluso cabría plantearse si no deberían tener una proyección especial a nivel interno para asegurar la independencia de mandato a la vista de la peculiar posición en la que se encuentran. Por una parte condicionados por un vínculo político con su grupo, que es débil por la particular naturaleza de estos en el Parlamento Europeo, pero también por el que se deriva de su procedencia nacional, que en el fondo lo es con su partido político. A este respecto, los diputados europeos se encuentran en una situación similar a la de sus homólogos nacionales. Para lo que sí juegan un papel importante las normas de disciplina interna es como mecanismos orientados a limitar o impedir discursos radicales cuyo contenido atente contra los valores del artículo 2 del Tratado de la Unión, manteniendo los debates dentro de un cierto tono.

Sin embargo, el rasgo más característico, y llamativo, de la regulación de esta materia es la enorme dispersión normativa existente. Es la consecuencia de la falta de un estatuto general del eurodiputado que codifique y sistematice con entidad propia el núcleo del régimen jurídico propio de su función más allá de las cuestiones de naturaleza económica, que sí se han regulado, o de los aspectos operativos que el propio Parlamento ha recogido en su Reglamento interno. En este contexto concreto, la autonomía del Derecho comunitario no se materializa como sería esperable, algo paradójico al tratarse de la regulación de una de sus instituciones. No obstante, la inviolabilidad y la inmunidad se encuentran en situaciones sustancialmente diferentes.

Por la forma en la que se plasma y cómo la ha abordado la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la inviolabilidad por las opiniones y votos emitidos en el ejercicio del cargo sí se reconoce de manera autónoma, diferenciada respecto de los regímenes nacionales y en principio igual para los diputados europeos. En estos momentos, es la prerrogativa en la que todos los miembros de la Cámara se pueden identificar como tales. Porque la garantía frente a reclamaciones jurisdiccionales por estas cuestiones es la misma para todos siempre y cuando se aprecie un vínculo manifiesto entre el contenido de las expresiones y las funciones concretas que tienen encomendados. Y sin perjuicio de la aplicación de las disposiciones pertinentes de orden interno de la Cámara. Esto facilita enormemente el proceder de ésta, que puede desarrollar cierta doctrina interna al respecto, cuando se exige algún tipo de responsabilidad por esta cuestión.

Por el contrario, en lo que respecta a la inmunidad, se ha optado por mantener la remisión a las normas nacionales, así como la previsión de una moda-

alidad especial de inmunidad “de tránsito”, que se establecieron en la época en la que aquella estaba formada por delegados de los parlamentos estatales. Esto, aparte de un anacronismo, genera una dispersión que implica una considerable, y probablemente innecesaria, complejidad. Y en último término, supone que no todos los miembros del Parlamento gocen del mismo estatus jurídico, dando origen a una asimetría entre ellos que no tiene sentido alguno. Porque supone una situación de desigualdad que no encuentra una justificación objetiva y que, evidentemente, afecta al ejercicio de la función, además de generar un problema de seguridad jurídica. El intento del Tribunal por alejar del alcance del Derecho nacional algo tan relevante como la determinación del momento de inicio del mandato (y de disfrute de las prerrogativas en consecuencia) podría llegar a ser incluso contraproducente si, en última instancia, permite que se use el acceso al cargo de diputado europeo como un subterfugio para eludir responsabilidades penales en los Estados miembros. O si supone convertir en ineficaces requisitos procedimentales para el disfrute de la condición de parlamentario que, de alguna manera, pueden operar como mecanismos de democracia militante dentro de cada Estado.

No obstante, lo que se ha dicho en sentencias posteriores deja esta cuestión en un limbo que sólo ahonda en la necesidad de contar con una regulación positiva de las prerrogativas actualizada y adaptada a las necesidades de un Parlamento que dista mucho de ser un mero órgano consultivo que se reunía de manera discontinua. No sólo se necesita definir el contenido y alcance de la inmunidad de la misma manera para todos los miembros de la Cámara, sino también prever reglas que impidan el abuso de Derecho. En última instancia, el actual estado de las cosas, sumado a la falta de un procedimiento electoral unificado o a la ausencia de criterios comunes y únicos respecto de las incompatibilidades o los requisitos de acceso al cargo, refuerza la idea de que la democracia representativa en Europa no tiene verdadera entidad propia, sino que es más bien la suma de las partes nacionales. Es complicado pensar en una razón para mantener este estado de las cosas más allá de la voluntad de los Estados de no dotar de verdadera autonomía, y en consecuencia poder, al Parlamento.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- ARANDA ÁLVAREZ, E. (2020). El caso Junqueras. Comentario a la Sentencia C-502/19 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 19 de diciembre de 2019, sobre la inmunidad de los diputados al Parlamento Europeo. *Revista de las Cortes Generales*, 108, 457-467.
- BUITENWEG, K. (2016). *The European Parliament's quest for representative autonomy*. Eleven International Publishing.
- CARMONA CONTRERAS, A. (2021). Las prerrogativas parlamentarias en la unión europea: Unos personajes en busca de autor. *Teoría y derecho: revista de pensamiento jurídico*, 31, 218-249.

- CAVERO GÓMEZ, M. (1990). La inmunidad de los diputados del Parlamento Europeo. *Revista de las Cortes Generales*, 20, 7-48.
- CLIMCHAMPS, N. (2006). *Parlement Européen et Droit Parlementaire*. L.G.D.J.
- CORBETT, R., JACOBS, F., NEVILLE, D. (2016). *The European Parliament*, 9.ª Ed. John Harper Publishing.
- FERNÁNDEZ SEGADO, F. (2011). La doctrina constitucional de las prerrogativas parlamentarias en España. *Foro, Nueva Época*, 14, 13-72.
- FIGUERUELO BURRIEZA, A. (2004). El Parlamento Europeo y su nueva circunstancia. *Revista de las Cortes Generales*, 61, 221-246.
- GÖRLITZ, N. (2021). Las inmunidades parlamentarias desde la perspectiva del Parlamento Europeo. El concepto autónomo frente al concepto interdependiente. En *Prerrogativas e inmunidades en el sistema parlamentario* (224-244). Servicio de Publicaciones del Parlamento Vasco.
- GUILLEM CARRAU, J. (2014). El status de diputado del Parlamento Europeo. *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 30, 103-124.
- HARDT, S. (2020). Fault Lines of the European Parliamentary Mandate: The Immunity of Oriol Junqueras Vies. *European Constitutional Law Review*, 16, 170-185.
- LACAMBRA ESCOBEDO, M. (2023). El estatuto jurídico de los parlamentarios y los requisitos de acceso al cargo. Comentario a las Sentencias del Tribunal Constitucional 148/2022 y 149/2022, de 29 de noviembre. Recursos de amparo núms. 1194-2021 y 1212-2021. (BOE núm 5, de 6 de enero de 2023). *Revista de las Cortes Generales*, 115, 433-452.
- MARAÑÓN GÓMEZ, R. (2023). El escaño vacante del Sr. Junqueras i Vies en el Parlamento Europeo. Comentario a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 22 de diciembre de 2022. *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 44, 309-316.
- REIF, K. y SCHMITT, H. (1980). Nine Second-Order National Elections. A conceptual Framework for the Analysis of European Election Results. *European Journal of Political Research*, 8, 3-44.
- ROOS, M. (2017). "Far Beyond the Treaties" Clauses: The European Parliament's Gain in Power, 1952-1979. *Journal of Contemporary European Research*, 13(2), 1055-1075.
- SCHMIDT, C. (1991). Le protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes. *Cahiers de Droit Européen*, 1-2, 67-100.
- SENÉN HERNÁNDEZ, M. (1986). Inviolabilidad e inmunidad en el Parlamento Europeo. *Revista de las Cortes Generales*, 9, 319-333.
- TERPAN, F. y SAURUGGER, S. (2019). The CJEU and the Parliament's external powers since Lisbon: judicial support to representative democracy. En *The European Parliament in times of EU crisis (77-98)*. Palgrave Macmillan.
- VALLES CAVIA, J.A. (2020). La adquisición de la condición de parlamentario europeo y el alcance temporal y material de su inmunidad. A propósito de la sentencia del TJUE en el asunto Junqueras Vies. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 65, 189-216.

