

La inmunidad de los parlamentarios europeos y el derecho a la tutela judicial efectiva

Immunity of Members of the European Parliament and the right to an effective judicial remedy

MILAGROS LÓPEZ GIL

Profesora Titular de Derecho Procesal
Universidad de Málaga (España)

jmlopezg@uma.es

 <https://orcid.org/0000-0002-3399-3593>

Resumen: La aplicación de las normas procesales nacionales a la solicitud de suspensión de la inmunidad de los parlamentarios europeos genera problemas de distinto calado derivado de la inexistencia de una regulación comunitaria de la inmunidad de sus parlamentarios y de la remisión a distintos regímenes en función del Estado miembro en el que se realicen las actuaciones judiciales. La aplicación a los parlamentarios europeos nacionales de la inmunidad en los mismos términos que a los Diputados y Senadores no resulta fácil cuando el TJUE realiza una interpretación de la institución en sentido diferente a la realizada por nuestros tribunales, lo que nos obliga a realizar un estudio que afronte dichas diferencias a la vez que procedemos a resituar la institución en el contexto procesal actual regido por normas preconstitucionales que no tienen en cuenta el fundamento y la finalidad de la inmunidad ni del suplicatorio.

Recepción: 13/10/2023

Aceptación: 11/12/2023

Cómo citar este trabajo: LÓPEZ GIL, Milagros, “La inmunidad de los parlamentarios europeos y el derecho a la tutela judicial efectiva”, *Revista de Estudios Jurídicos y Criminológicos*, n.º 8, Universidad de Cádiz, 2023, pp. 219-250, DOI: <https://doi.org/10.25267/REJUCRIM.2023.i8.o8>

Revista de Estudios Jurídicos y Criminológicos

ISSN-e: 2345-3456

N.º 8, julio-diciembre, 2023, pp. 219-250

Abstract: *The application of national procedural rules to the request to waive the immunity of Members of the European Parliament generates problems of different depths arising from the lack of Community regulation of the immunity of its members and the referral to different regimes depending on the Member State in which the legal proceedings are conducted. It is not easy to apply immunity to national MEPs in the same terms as to MPs and Senators when the CJEU interprets the institution differently from our courts, which obliges us to carry out a study that addresses these differences, while redefining the institution in the current procedural context governed by pre-constitutional rules that do not take into account the basis and purpose of immunity or of the request for judicial review.*

Palabras claves: inmunidad europea, suplicatorio, prerrogativas, garantías procesales, parlamentario europeo, tutela judicial efectiva, sobreseimiento.

Keywords: *European immunity, request, prerogatives, procedural guarantees, European parliamentarian, effective judicial protection, dismissal of proceedings.*

Sumario: 1. INTRODUCCIÓN: BREVE REFERENCIA AL FUNDAMENTO DE LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA. 2. CONTENIDO DE LA PRERROGATIVA DE LA INMUNIDAD EUROPEA. 2.1. La condición de parlamentario europeo. 2.2. Garantías procesales que confiere la prerrogativa de la inmunidad europea. 2.2.1. La inmunidad en el territorio del que el parlamentario es nacional. 2.2.2. La inmunidad en territorio diferente del que se es nacional. 2.2.3. La inmunidad de trayecto. 2.3. Ámbito temporal de la prerrogativa de la inmunidad europea. 3. CUESTIONES CONTROVERTIDAS CON RESPECTO AL SUPPLICATORIO PARA SUSPENDER LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA EUROPEA: EJEMPLOS RECIENTES. 3.1. Momentos procesal oportuno para solicitar el suplicatorio. 3.2. Efectos jurídicos procesales de la solicitud, concesión o denegación del suplicatorio. 4. PROSPECTIVAS DE FUTURO EN LA REGULACIÓN DEL SUPPLICATORIO. 5. BIBLIOGRAFÍA.

1. INTRODUCCIÓN: BREVE REFERENCIA AL FUNDAMENTO DE LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA

La incorporación de España a la Unión Europea en el año 1986 trajo consigo, entre otras cosas, que el Estado español asumiese el estatuto de los parlamentarios europeos previsto en el Protocolo (nº 7) sobre Privilegios e Inmunidades de la Unión Europea, en cuyo artículo 9 se preveía la inmunidad de los parlamentarios europeos¹. Este Protocolo fue originariamente adoptado en Bruselas el 8 de abril de 1965 como

¹ Este artículo establece que “Mientras el Parlamento Europeo esté en período de sesiones, sus miembros gozarán: a) en su propio territorio nacional, de las inmunidades reconocidas a los miembros del Parlamento de su país; b) en el territorio de cualquier otro Estado miembro, de inmunidad frente a toda medida de detención y a toda actuación judicial.

Gozarán igualmente de inmunidad cuando se dirijan al lugar de reunión del Parlamento Europeo o regresen de éste. No podrá invocarse la inmunidad en caso de flagrante delito ni podrá ésta obstruir el ejercicio por el Parlamento Europeo de su derecho a suspender la inmunidad de uno de sus miembros”.

anexo al Tratado por el que se constituía el Consejo Único y una Comisión Única y las prerrogativas se encontraban reguladas en el artículo 10². Posteriormente, se incluyó entre las disposiciones del Tratado de Funcionamiento de la Unión europea, de 26 de diciembre de 2012, al establecer el artículo 343 que “la Unión gozará en el territorio de los Estados miembros de los privilegios e inmunidades necesarios para el cumplimiento de su misión, en las condiciones establecidas en el Protocolo 8 de abril de 1965 sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión Europea. Lo mismo se aplicará al Banco Central Europeo y al Banco Europeo de Inversiones”.

No obstante, las prerrogativas reconocidas en el mencionado protocolo no eran desconocidas en nuestro ordenamiento jurídico en la medida en la que venía siendo una constante en las tradiciones constitucionalistas de nuestro entorno el reconocimiento de determinadas prerrogativas a favor de aquellos que ostentaban la representación política de los Estados. Su finalidad no era otra que garantizar, reforzar y proteger el libre ejercicio de la función que los parlamentarios tenían atribuidas. En este sentido, nuestro constituyente, haciéndose eco de esta tradición, diseñó el eje esencial del estatuto de Diputados y Senadores sobre el reconocimiento, en el artículo 71, de la inviolabilidad por las expresiones vertidas en el ejercicio de su cargo –lo que en derecho comparado se ha denominado inmunidad absoluta–, de la inmunidad parlamentaria consistente en la prohibición de detención y de procesamiento sin la previa autorización de la correspondiente Cámara –Congreso o Senado– en el que se integren y, finalmente, el aforamiento ante el Tribunal Supremo.

Por lo tanto, las prerrogativas parlamentarias no eran ni son nuevas. No obstante, los acontecimientos acaecidos en nuestro país en los últimos tiempos –casos de corrupción de parlamentarios nacionales y autonómicos, el *procés* y las consecuencias procesales que sigue arrastrándose desde el 2017, etc.– han evidenciado ante la opinión pública la existencia de estas prerrogativas que hasta el momento habían pasado totalmente desapercibidas. El común de la ciudadanía ha comenzado a percibir las como una verdadera afrenta al derecho a la igualdad de todos ante la Ley consagrado en el artículo 14 CE y una auténtica infracción del derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el artículo 24 CE para quienes son víctimas de dichas conductas cometidas por el parlamentario y que al ser beneficiarios de dichas prerrogativas se van a ver protegidos de la acción que frente a ellos pudiese ejercitarse.

Esta nueva percepción de la ciudadanía, sin embargo, no era nueva para la doctrina –constitucionalista y procesalista– quienes durante años han abordado su estudio siendo calificadas por unos como auténticos privilegios –especialmente la

2 Sobre los orígenes históricos de las inmunidades de la Unión europea *vid.* GÖRLITZ, N. “Las inmunidades parlamentarias desde la perspectiva del Parlamento Europeo. El concepto autónomo frente al concepto independiente”, en *Prerrogativas e inmunidades en el sistema parlamentario*, Seminario Celebrado en Vitoria-Gasteiz los días 27 y 28 de enero de 2020, Vitoria-Gasteiz, 2021, pp. 230 y ss.

inmunidad— que deberían desaparecer y, defendida por otros, aunque consideraban necesario reinterpretarlas en los márgenes de los principios y derechos fundamentales reconocidos en la propia Constitución.

Ahora bien, el análisis crítico de cada una de estas instituciones excedería con mucho el objeto de este trabajo por lo que nos vamos a centrar en la figura que, a nuestro entender, genera mayores críticas por cuanto es percibida como una quiebra en la separación de poderes en la medida en la que supone un límite, obstáculo o excepción a la posibilidad de enjuiciar las conductas delictivas realizadas por aquellas personas en las que concurre la condición de parlamentario. Nos referimos a la inmunidad parlamentaria.

En este sentido, debemos recordar que la inmunidad es la prerrogativa que se configura como un mecanismo de protección de los parlamentarios, no ya de su libertad de expresión (que estaría garantizada por la inviolabilidad)³, sino de su libertad física. Para ello se protege a los parlamentarios de las persecuciones políticas dirigidas a alterar la composición de las Cámaras y el normal desarrollo de las actividades parlamentarias.

Tradicionalmente, el fundamento jurídico de esta figura fue muy discutido por la doctrina, siendo muchas las teorías que se pergeñaron. Unos⁴ consideraban que estábamos ante una garantía de la composición política de las Cámaras y de su pacífico funcionamiento⁵; otros⁶, sin embargo, entendían que, en realidad, esta institución constituía una garantía de la libertad funcional de la propia Cámara que se materializaba a través de dos mecanismos: la libertad de circulación y expresión⁷. Para terminar con aquellos⁸ que consideraron que la inmunidad constituye una garantía tendente a asegurar la autonomía de las Cámaras y su independencia frente a los demás poderes del Estado; o, más concretamente, una garantía de la posición

3 Para un estudio de la inviolabilidad nos remitimos a nuestro trabajo “Las prerrogativas parlamentarias en el ordenamiento jurídico español”, *Actualidad Penal*, nº 5, 2000.

4 Defensores de este fundamento son FERNÁNDEZ MIRANDA, A., “Del intento de ampliar el ámbito de la inmunidad”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Nº 12, 1984, pp. 12-16; FERNÁNDEZ-VIAGAS, P., *Inviolabilidad e inmunidad de los Diputados y Senadores*, Civitas, Madrid, p. 145.

5 Posición que fue rechazada en la medida en la que en este caso la inmunidad sólo surtiría efectos en los períodos en los que las Cámaras se encuentran efectivamente reunidas, lo que casa mal con la delimitación que de la inmunidad se ha hecho por los tribunales, como tendremos ocasión de analizar.

6 GRANADOS CALERO, F. “Diputados y Senadores: su igualdad ante la ley”, *Revista de las Cortes Generales*, nº 17, 1989, p. 40.

7 Si bien esta posición corrige algunas de las deficiencias de la anterior, sigue siendo criticable por limita la protección del parlamentario a los momentos en los que se desplaza y amparando la libertad de expresión que ya está protegida por la inviolabilidad. Por otro lado, esta segunda posición contradice el tenor literal del art. 71.2 de la CE.

8 SANTAOLALLA LÓPEZ, F., *Derecho Parlamentario*, Espasa Calpe, Madrid, p. 83; MARTÍN DE LLANO, M.I., *Aspectos constitucionales y procesales de la inmunidad parlamentaria*, Dykinson, Madrid, 2010, pp. 35 y ss.

institucional del Parlamento⁹. Esta última posición es la que se adecua más a la actual configuración de la inmunidad, y al fundamento del que nosotros vamos a partir para realizar el análisis de esta.

Con base en esto, la inmunidad podría definirse como la institución que tiene por finalidad garantizar la libertad e independencia de la institución parlamentaria frente a posibles ataques arbitrarios tendentes a alterar su composición y su normal funcionamiento¹⁰. Para ello se tendrá que garantizar la libertad y la independencia de los parlamentarios individualmente considerados¹¹, en la medida en la que son los que llevan a cabo las actividades parlamentarias y la forma en la que se puede garantizar estos valores es a través del establecimiento de obstáculos a la detención y al procesamiento de sus miembros. Ahora bien, este obstáculo no es absoluto por lo que se establece la posibilidad de que la correspondiente Cámara suspenda la inmunidad a través de la concesión del suplicatorio solicitado por el órgano jurisdiccional.

Evidentemente, de esta configuración de la inmunidad se deduce su naturaleza jurídica, teniendo ésta un marcado carácter procesal en la medida en la que la concesión del suplicatorio constituye un requisito de procedibilidad que debe concurrir en el parlamentario para que pueda proseguir el proceso penal contra él¹².

9 Todas estas opiniones doctrinales son analizadas comparativamente por MARTÍNEZ SOSPREDA, M., “Inmunidad y derecho al proceso: la inmunidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, *Revista general de Derecho*, n.º 595, abril, 1994, pp. 3263-3268.

10 Algún autor ha considerado que no es válida como fundamento de la inmunidad la referencia a los ataques arbitrarios, pues, para que este aspecto tuviese cabida en la fundamentación de la inmunidad hubiese sido necesario que la misma se restringiese al período en el que los parlamentarios actúan como tal. Sin embargo, consideramos que la inmunidad debe regir durante todo el mandato ya que los ataques arbitrarios se pueden producir cuando el parlamentario no actúa como tal, impidiendo, de esta manera, que los mismos puedan desempeñar sus funciones válidamente.

11 PÉREZ ROYO, J., “Reliquia histórica o exigencia democrática”, en *Prerrogativas e inmunidades en el sistema parlamentario*, Seminario Celebrado en Vitoria-Gasteiz los días 27 y 28 de enero de 2020, Vitoria-Gasteiz, 2021, p. 81 quien señala que “el Parlamento que se ha constituido tras cada manifestación de voluntad del cuerpo electoral tiene por fuerza que ser el “guardián de su propia integridad”. En términos parecidos se pronunció muchos años antes ÁLVAREZ ARANDA, E., “Consideraciones sobre la naturaleza de la inmunidad parlamentaria y la necesidad de objetivar los criterios para la concesión de los suplicatorios”, *Revista de las Cortes Generales*, n.º 28, 1993, pp. 110-111 al establecer al hilo del Comentario de la STC 206/1992, de 27 de noviembre, que la interpretación que en esa sentencia se hace de la inmunidad supone constituir la “como mecanismo protector de la Cámara, frente a actuaciones que puedan alterar su funcionamiento (...) este sentido institucional es susceptible de preservar la legitimidad de la prerrogativa.”

12 Aunque un sector doctrinal consideró que realmente nos encontrábamos ante una condición objetiva de punibilidad ésta fue finalmente rechazada. En este sentido, SAINZ CANTERO consideró que del concepto de condiciones objetivas de punibilidad debía excluirse toda condición que no fuese completamente ajena a la acción y a la culpabilidad del sujeto y, todo lo que afectase de modo directo a la iniciación del proceso o a su prosecución, excluyéndose, por tanto, la inmunidad, de este elemento del delito. Posición que se vio reforzada, despejando cualquier duda, por el propio Tribunal Constitucional quien ha sostenido sistemáticamente, el carácter formal de esta institución, entre otras en la sentencia 243/88 (Fundamento jurídico 3º), se estableció que “La inmunidad es una prerrogativa de naturaleza formal que protege la libertad personal de los representantes populares contra detenciones y procesos judiciales (...)”.

Interpretada en estos términos, la inmunidad tiene un carácter irrenunciable e imprescriptible¹³, puesto que se configura como una situación jurídica subjetiva que se confiere por el ordenamiento a ciertos sujetos, no en atención a un interés privado de los mismos o de sus titulares, sino a causa del interés general¹⁴. Esto dará lugar a que se aplique de forma automática cuando concorra el supuesto de hecho que se describa en la norma que lo establece.

El artículo 13.2 del Reglamento del Congreso, el 22.2 del Reglamento del Senado y el 9 del Reglamento Interno del Parlamento Europeo en su versión de mayo de 2023 prevén la concesión de audiencia al parlamentario frente al que se solicita la suspensión de la inmunidad. En esta audiencia, el diputado podrá presentar cualquier documentación que considere oportuna si bien se prevé la posibilidad de que renuncie a su derecho a ser oído.

Ni el Reglamento interno del Parlamento Europeo, ni el Reglamento del Congreso de los Diputados o del Senado prevén la posibilidad de que el parlamentario en esa audiencia se muestre favorable a la concesión del suplicatorio¹⁵ ni en qué grado la correspondiente Cámara quedaría vinculada a esta petición.

En torno a este punto, algunos autores¹⁶ consideran que, en esta situación, sería recomendable que las Cámaras procedieran a la concesión del suplicatorio puesto que su denegación podría llevar a una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, reconocido en el artículo 24 de la Constitución. El único supuesto que, según estos autores, justificaría en estos casos la denegación del suplicatorio, contra la voluntad del parlamentario, serían el hecho de que causase graves daño a la marcha de los trabajos parlamentarios.

En cualquier caso, la inmunidad es una institución discutida y discutible por los abusos que ha producido –personas que, estando investigadas, obtienen la correspondiente acta de parlamentario para evadirse de la acción de la justicia–. Sin embargo, son pocos los que abogan por su desaparición existiendo, no obstante, cierta unanimidad sobre la necesidad de que la misma sea reinterpretada en el sentido de restringir sus límites¹⁷.

13 FERRER GARCÍA, A., “Prerrogativas e inmunidades parlamentarias desde el foco de la jurisprudencia”, en *Prerrogativas e inmunidades en el sistema parlamentario*, Seminario Celebrado en Vitoria-Gasteiz los días 27 y 28 de enero de 2020, Vitoria-Gasteiz, 2021, p. 140.

14 DÍEZ PICAZO, L., *La autonomía administrativa de las Cámaras Parlamentarias*, Studia Albornotiana, Madrid, p. 48.

15 ESTEBAN, J. Y LÓPEZ GUERRA, L., *El Régimen constitucional español*, Labor, Barcelona, 1982, p. 86.

16 GÓMEZ SÁNCHEZ, Y., “Sobre las garantías parlamentarias”, *Revista de Derecho político*, nº 23, p. 99.

17 En este sentido, vienen manifestándose el Tribunal Constitucional desde su sentencia 90/85, de 22 de julio en la que señalaba la constitucionalidad de esta institución siempre y cuando fuese objeto de una interpretación estricta para evitar que se vulnerase los derechos fundamentales.

En efecto, en los tiempos convulsos que vivimos, parece que las tensiones entre los poderes del Estado se han incrementado, llevando a algunos a afirmar que tanto el Poder Judicial puede ser fuente de abusos o, que las mayorías parlamentarias pueden intentar imponerse de forma ilegítima sobre las minorías –ejemplos de ambos supuestos nos encontramos, por desgracia, habitualmente en la prensa diaria– y, por tanto, las garantías parlamentarias recobran su sentido. Si bien muchos de estos parámetros pueden ser objeto de una fuerte crítica –en un estado democrático es difícil que el Poder Judicial se preste a la utilización de la vía penal para alterar la normal composición de las Cámaras, como demuestra el hecho de que en los casos en los que se ha concedido el suplicatorio las sentencias han sido condenatorias, o que las mayorías abusen de las minorías, puesto que, en la siguiente legislatura la situación puede ser a la inversa...–, nos adherimos a la posición constitucional favorable al mantenimiento de la inmunidad, pero consideramos necesaria no sólo una reinterpretación, aún más estricta de la que se ha realizado de la misma hasta el momento, sino que la misma debe ir acompañada de una reforma legislativa que modifique las actuales consecuencias jurídico-procesales atribuidas a la denegación del suplicatorio que es lo que, a todas luces, la convierte en un privilegio exorbitante que colisiona frontalmente con el derecho a la igualdad consagrado en el artículo 14 CE y con el derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el artículo 24 CE.

No obstante, en la medida en la que la inmunidad se reconoce a todo tipo de parlamentarios –nacionales, europeos y autonómicos– con una problemática, en algunos aspectos diferentes, creemos necesario limitar nuestro estudio al régimen que rige para los parlamentarios europeos, sirviendo de guía los recientes pronunciamientos del TJUE y del TC sobre la cuestión.

Pero este análisis debe ir un paso más allá y no debe centrarse sólo en institución en sí, sino que debe resituarse en el contexto procesal actual. Debemos tener en cuenta que la regulación contenida en la LECrim es claramente insuficiente quedando reducida a un precepto en fase de actuaciones previas al juicio oral –artículo 666– donde simplemente se menciona de soslayo la necesidad de autorización para proceder y a un procedimiento especial regulado en los artículos 750 a 756 LECrim; normas que no responden a los problemas procesales que la vigencia de la prerrogativa plantea en los tribunales.

2. CONTENIDO DE LA PRERROGATIVA DE LA INMUNIDAD EUROPEA

2.1. La condición de parlamentario europeo

Con carácter previo a la determinación del alcance de la inmunidad parlamentaria, debemos delimitar quienes van a ser los sujetos que van a disfrutar de esta prerrogativa, puesto que, si bien el artículo 9 del Protocolo (nº 7) residencia la inmunidad en los miembros del Parlamento Europeo mientras éstos estén en periodo de sesiones,

este artículo no clarifica en quién concurre la condición de parlamentario, respuesta que no encontramos ni en el resto de artículos del propio Protocolo (n.º 7) ni tampoco resulta aclarada en las normas establecidas por el Acta electoral.

En efecto, el art. 5 del Acta electoral adoptada el 20 de septiembre de 1976 –en su versión consolidada– establece que los representantes son elegidos para un período de cinco años que se iniciará con la apertura del primer periodo de sesiones después de cada elección, remitiéndose, en el artículo 8, a la regulación electoral interna de cada Estado para fijar los requisitos de adquisición del estatuto de parlamentario comunitario. No obstante, a pesar de esta remisión, el artículo 12 impone cierto control del Parlamento Europeo que tendrá la obligación de verificar las credenciales presentadas por los eurodiputados¹⁸.

A la vista de esta regulación podemos constatar, primero, que la adquisición del estatus de parlamentario está sometido a los requisitos impuestos por el derecho interno, y, segundo, que el Parlamento Europeo no tiene competencia para cuestionar la conformidad a derecho de la proclamación de los resultados o controlar la adecuación al derecho de la Unión.

Por lo tanto, la pregunta es ¿cuáles son los requisitos internos que determinan la adquisición del estatuto de parlamentario europeo en España? El marco legal está constituido por el artículo 224 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General –LOREG, en adelante– que establece que una vez finalizado el proceso electoral se debe proceder a la proclamación de los electos, estableciéndose la obligación de que en el plazo de cinco días se jure o prometa acatar la Constitución. El incumplimiento de este requisito formal supondrá dejar vacante el escaño quedando suspendidas todas las prerrogativas que les pudiesen corresponder por razón del cargo.

Sin embargo, este precepto no aclara cuál es el momento a partir del cual el parlamentario disfruta de la prerrogativa de la inmunidad. Cuestión que no ha estado exenta de polémica ni siquiera en el ámbito de los parlamentarios nacionales.

En efecto, el artículo 20 del Reglamento del Congreso, destinado a regular la adquisición de la condición de Diputado, establece en su apartado primero una serie de requisitos adicionales para la adquisición de la condición de parlamentario más allá de la declaración de electo¹⁹, haciéndose eco de lo dispuesto en el artículo 224 LOREG. No obstante, en su párrafo segundo, reconoce que los derechos y prerrogativas serán

18 Sobre esta cuestión *vid.* JIMÉNEZ CARRERO, J.A., “El protocolo n.º 7 sobre los privilegios, las inmunidades de la Unión Europea: análisis de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE (Gran Sala) de 19 de diciembre de 2010, asunto C-502/19, caso Oriol Junqueras Vies” en *Derecho de la Unión europea e integración regional: liber amicorum al profesor Dr. Carlos Francisco Molina*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2020.

19 Los requisitos que establece el artículo 20.1 Reglamento del Congreso son la presentación de la credencial que lo acredite como electo, la declaración de incompatibilidad y la prestación, en la primera sesión del Pleno, del juramento o promesa de acatar la Constitución.

efectivos desde el momento mismo en el que el Diputado sea proclamado electo. Ahora bien, si celebradas tres sesiones plenarias el diputado no cumpliera los requisitos para la adquisición de su estatuto, dejará de disfrutar de los derechos y de las prerrogativas hasta que su cumplimiento se verifique. La evidente oscuridad del precepto reflejada en la frase “*nadie puede gozar y no gozar, al mismo tiempo de los derechos y prerrogativas*”²⁰ fue objeto de múltiples análisis doctrinales que dieron lugar a tres interpretaciones distintas.

En primer lugar, estaban quienes entendían que la adquisición de las prerrogativas era condicional a la perfección de la condición de parlamentario y, por tanto, era imprescindible el cumplimiento del requisito ideológico de juramento o promesa. En segundo lugar, estaban aquellos quienes partiendo de una interpretación literal, consideraban que se tienen las prerrogativas desde que el diputado es electo, pero se pierden cuando no se cumplen los requisitos, volviéndose a recuperar cuando finalmente se cumplimentan²¹. Y, finalmente, la posición mayoritaria es aquella que consideraba que existía una dualidad diputado electo/condición plena²², estableciendo la existencia de un núcleo mínimo de derechos y prerrogativas para los primeros, mientras que el resto sólo se disfrutaría cuando se perfeccione la condición. El núcleo mínimo estaría constituido por la inmunidad y por la facultad de adquirir la condición plena.

Las dos últimas posiciones producen el mismo efecto práctico consistente en considerar que se ostentará la inmunidad desde el momento de la declaración de electo realizada por la correspondiente autoridad, lo que, además, encuentra refrendo en el propio artículo 1 de la Ley 9 de febrero de 1912 que establece la competencia del Tribunal Supremo para conocer de las causas contra los parlamentarios “aun cuando sólo tengan carácter de electos”.

A pesar de que esta es la interpretación que se hace en el régimen interno, la falta de una regulación específica más allá de la establecida en el artículo 224 LOREG dio lugar a que el Tribunal Supremo plantease una cuestión prejudicial ante el TJUE para resolver un recurso de súplica planteado por la defensa del Sr. Junqueras, quien

20 FERNÁNDEZ VIAGAS, P, op. cit., pp. 173-174.

21 Señala ARANDA ÁLVAREZ, E., “El Reglamento del Congreso de los Diputados. Propuestas para su reforma” *Revista de Estudios Políticos*, 175, p. 27 <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rep.175.01> que la suspensión en este caso sería de tipo económico, acceso a los órganos parlamentarios y ejercicio de las funciones parlamentarias, pero en ningún momento de las prerrogativas constitucionalmente reconocidas que se anuda al momento de adquirir el mandato. En el mismo sentido, CÁMARA VILLAR, G., “El estatuto de los Diputados del Congreso. Viejos y nuevos problemas”, *Revista de las Cortes Generales*, nº 113, número especial, 2022, <https://doi.org/10.33426/rcg/2022/113/1701>, pp. 340 y ss. Sin embargo, GÓMEZ CORONA, considera que para no frustrar la finalidad de la inmunidad esta se debe ostentar desde el momento de la elección, en “Las prerrogativas parlamentarias: inviolabilidad, inmunidad y sus límites constitucionales”, *Teoría y derecho*, nº 31, 2021 p. 51 y ss., <https://doi.org/10.36151/td.2021.021>

22 MORALES ARROYO, J. M., “La determinación del período de vigencia del Estatuto de Diputados y Senadores” *Revista de las Cortes Generales*, nº19, 1990. pp. 69-73

estaba en prisión provisional por estar incurso en un proceso penal por hechos acaecidos con anterioridad a su elección como parlamentario europeo, frente a la denegación de un permiso extraordinario de salida de la cárcel para acudir a la Junta Electoral Central con el fin de prestar juramento o promesa de acatamiento de la Constitución.

El Tribunal Supremo plantea, entre otras cuestiones, la necesidad de determinar en qué momento se adquiere la condición de miembro del Parlamento Europeo en la medida en la que pronunciamientos anteriores del TJUE no habían entrado a resolver esta cuestión fijándose en otros extremos²³. Así pues, establece que, si bien las sentencias del TJUE de 7 de julio de 2005, *Le Pen/Parlamento*²⁴, y de 30 de abril de 2009, *Italia y Donnici/Parlamento*²⁵ declaran que la adquisición de la condición de parlamentario europeo está sometida a los requisitos internos establecidos en el proceso electoral nacional, nada aclaran acerca del momento en el que se disfrutaban de las prerrogativas parlamentarias.

El TJUE se pronuncia sobre esta y otras cuestiones en la sentencia dictada por la Gran Sala el 19 de diciembre de 2019²⁶ acogiendo los postulados del Abogado General consistente en que la adquisición de miembro del Parlamento Europeo se produce con su proclamación como electo sin que se pueda condicionar la adquisición de este status a la exigencia de jurar o prometer la Constitución, puesto que “permitir que el Derecho nacional de los Estados miembros regule el estatuto de los Diputados al Parlamento no solo afectaría a la independencia del Parlamento respecto de los Estados miembros, sino también a la autonomía del ordenamiento jurídico de la Unión en su conjunto”²⁷. Por lo tanto, el Tribunal europeo desactiva la condición suspensiva que supone el acto de acatamiento de la Constitución considerando que, aunque el proceso electoral se rija por las disposiciones nacionales de cada Estado miembro, el artículo 12 del Acta Electoral Europea otorga al Parlamento Europeo la competencia para verificar las credenciales de los Diputados y esto supone que el Parlamento “da por hecho que las personas que han sido oficialmente proclamadas electas han pasado a ser, por ello, miembro del Parlamento Europeo, razón por la cual le corresponde ejercer su competencia respecto de aquellos, verificando sus credenciales”²⁸.

Esta decisión provoca un cambio esencial entre el momento de adquisición de la condición plena de parlamentario en el orden interno y en el europeo puesto que,

23 Las sentencias de 12 de mayo de 1964, *Wagner* (101/63, EU:C:1964:28), y de 10 de julio de 1986, *Wybot* (149/85, EU:C:1986:310), imponen una interpretación homogénea del periodo en el que despliega sus efectos, la inmunidad.

24 C208/03 P, EU:C:2005:429

25 C393/07 y C9/08, EU:C:2009:275

26 Asunto c-502/19 -ECLI:EU:C: 2019:1115

27 Conclusiones del Abogado General punto 44.

28 Apartado 70 sentencia Junqueras.

en el primero, la condición plena de la condición sólo se adquirirá con el acto de acatamiento de la Constitución, lo que no se exigirá para ser miembro del Parlamento Europeo²⁹, puesto que la adquisición de la condición de miembro se produce “por el hecho y desde el momento de la proclamación oficial de los resultados electorales efectuadas por los Estados miembros”³⁰.

En definitiva, a pesar de que los Estados miembros siguen siendo competentes para regular el procedimiento electoral y para proceder a la proclamación oficial de los resultados electorales y que el Parlamento Europeo no dispone de ninguna competencia general que le permita cuestionar la conformidad a Derecho de la proclamación de resultados, los requisitos nacionales posteriores a la proclamación de electos no forman parte del proceso electoral³¹.

Por otro lado, la propia sentencia del TJUE responde a otros interrogantes que planteó el TS y establece que el artículo 9 del Protocolo (n.º 7) sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión Europea debe interpretarse en el sentido de que: “goza de inmunidad en virtud del párrafo segundo de dicho artículo una persona que ha sido oficialmente proclamada electa al Parlamento Europeo cuando se encontraba en situación de prisión provisional en un proceso penal por delitos graves, pero no ha sido autorizada a cumplir ciertos requisitos previstos por el Derecho interno tras la proclamación ni a desplazarse al Parlamento Europeo para participar en su primera sesión”; y que “esta inmunidad implica el levantamiento de la medida de prisión provisional impuesta, al objeto de permitir al interesado desplazarse al Parlamento Europeo y cumplir allí las formalidades requeridas. Si el tribunal nacional competente estima, no obstante, que debe mantenerse la medida de prisión provisional tras la adquisición por el interesado de la condición de miembro del Parlamento Europeo, ha de solicitar a la mayor brevedad al Parlamento Europeo que suspenda dicha inmunidad, conforme al artículo 9, párrafo tercero, del mismo Protocolo”.

2.2. Garantías procesales que confiere la prerrogativa de la inmunidad europea

Como establecimos al inicio de este trabajo, el artículo 9 del Protocolo (nº 7) sobre Privilegios e Inmunidades de la Unión Europea es el precepto que, como hemos

29 MACHO CARRO, A. “El embrollo jurídico suscitado en torno a la inmunidad de los parlamentarios europeos a raíz del caso Junqueras” en *La influencia de los tratados europeos sobre derechos humanos en la participación y representación política* (DIR) DUEÑAS CASTILLO, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2021, p. 58.

30 Apartado 71 sentencia Junqueras.

31 Para el análisis de esta sentencia *vid.* VALLÉS CAVIA, J.A., “La adquisición de la condición de parlamentario europeo y el alcance temporal y material de la inmunidad. A propósito de la sentencia del TJUE en el asunto Junqueras Vies”, *Revista de Derecho Comunitario europeo*, 65, pp. 189-213, <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.65.06>, ARANDA ÁLVAREZ, E., “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*, nº 108, pp. 457-467 <https://doi.org/10.33426/rcg/2020/108/1502>

indicado, reconoce y regula la inmunidad de los parlamentarios europeos. No obstante, dicho artículo no establece cuál va a ser el contenido de esta prerrogativa, sino que difiere esta cuestión a diferentes regulaciones en atención al lugar físico en el que se encuentra el parlamentario. Obviamente, esta forma de articular la inmunidad genera –y ha generado– grandes desigualdades entre los parlamentarios de los distintos Estados miembros, en la medida en la que el ámbito de la inmunidad va a variar en función de donde se encuentren físicamente y del país del que sean nacionales, en la medida en la que no existe un régimen homogéneo para todos los Estados miembros.

La constatación de esta situación de desigualdad y los problemas que ha generado ha planteado, en más de una ocasión, la necesidad de simplificar la redacción de este precepto estableciendo un régimen común aplicable a todos los parlamentarios europeos con independencia de su nacionalidad, consistente en la prohibición de arresto o de actuaciones judiciales en cualquier Estado miembro. No obstante, esta propuesta de reforma recibió críticas por cuanto el Parlamento consideró que no solucionaba todos los problemas que se habían suscitado, proponiendo una redacción alternativa mucho más clara consistente en que “en ningún Estado miembro los Diputados al parlamento podrán ser objeto de procedimientos penales, de arresto o de otras medidas de privación o delimitación de su libertad personal”.

La reformulación de la inmunidad en los términos propuestos por el Parlamento era mucho más clara en cuanto circunscribía la inmunidad al ámbito penal y así se estableció en el informe *DONNEZ*³² a través del cual se emitió un dictamen favorable a la convocatoria de una conferencia que tratase la revisión del Protocolo en estos términos. En la actualidad, esta conferencia todavía no se ha celebrado.

Por lo tanto, la regulación actualmente vigente sigue girando en torno a distintas situaciones o momentos lo que hace difícil que se pueda abordar su análisis siguiendo el esquema clásico consistente en distinguir entre el ámbito subjetivo, material y temporal de una institución, sino que hace necesario aproximarse a su estudio partiendo de la propia estructura del precepto. En este sentido, el artículo establece que los parlamentarios europeos gozarán de inmunidad durante el periodo de sesiones:

- a) En el territorio del que el parlamentario es nacional, gozará de la inmunidad en los mismos términos y límites que los reconocidos a los parlamentarios nacionales.
- b) En el territorio de otros Estados miembros distinto del que se es nacional, se prohíbe la detención y la realización de cualquier actuación judicial.
- c) Finalmente, en el último inciso se reconoce la inmunidad para los trayectos, es decir, en los viajes de ida y vuelta en los que por razones obvias no podría aplicarse las previsiones anteriores, prohibiéndose la detención salvo en casos de flagrante delito.

32 Doc. de sesión A 2-121/86, Diario Oficial serie C, nº99, 13 abril de 1987, pp. 44-45.

Ahora bien, el contenido y el alcance temporal de cada una de ellas serán diferentes.

2.2.1. La inmunidad en el territorio del que el parlamentario es nacional

Establece el artículo 9, párrafo primero, “mientras el Parlamento Europeo esté en período de sesiones sus miembros gozarán a) en su propio territorio nacional, de las inmunidades reconocidas a los miembros del Parlamento de su país”.

La finalidad de este precepto es clara al tratar de impedir un trato diferenciado en función del lugar en el que el parlamentario desarrolle su función. Ningún sentido tendría que la protección de los parlamentarios europeos fuese inferior a la de los nacionales.

La primera consecuencia de esta homologación es que los parlamentarios comunitarios disfrutarán no sólo de la inmunidad, sino también del aforamiento ante el Tribunal Supremo, doctrina ésta consolidada por nuestro Tribunal Supremo³³.

Por otro lado, para el análisis del alcance de la inmunidad de los parlamentarios comunitarios debemos remitirnos al contenido del artículo 71 CE, en concreto, a su apartado segundo donde se reconoce que “durante el periodo de su mandato los Diputados y Senadores gozarán asimismo de inmunidad y sólo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito. No podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización de la Cámara respectiva”.

Surge la necesidad de determinar el alcance material de la inmunidad. Atendiendo a su fundamento y finalidad, la misma sólo despliega sus efectos en el ámbito del proceso penal, pues son los procesos de esta naturaleza los únicos que pueden concluir con una pena privativa de libertad que impida a los parlamentarios su asistencia efectiva a las Cámaras.

No obstante lo anterior, ésta no ha sido una cuestión del todo pacífica en la medida en la que nuestro legislador intentó extender la inmunidad a procesos de naturaleza civil, a través de la aprobación de la Ley Orgánica 3/1985, de 29 de mayo, por la que se modificaba la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección del honor y la intimidad, introduciendo un último inciso al artículo 2.2.º por el cual se extendía la inmunidad a las opiniones manifestadas por los Diputados o Senadores, siendo necesario solicitar el suplicatorio para poder

33 Autos del TS de 18 de noviembre de 1991, recurso nº 1600/1991, ECLI:ES:TS:1991:2111A; de 28 de abril de 1999, recurso nº.340/1999, ECLI:ES:TS:1999:7614A; de 27 de febrero de 2001, recurso nº. 660/2000, ECLI:ES:TS:2001:8796A; de 13 de setiembre de 2005, recurso nº 160/2004 ECLI:ES:TS:2005:15289A; de 5 de noviembre de 2007, recurso nº 20409/2007, ECLI:ES:TS:2007:12940A; de 23 de enero de 2015, recurso nº 20891/2014, ECLI:ES:TS:2015:1151A; de 23 de marzo de 2015, recurso nº 20132/2015, ECLI:ES:TS:2015:2850A; de 5 de mayo de 2015, recurso nº 20268/2015, ECLI:ES:TS:2015:2861A; 17 de junio de 2020, recurso nº. 21013/2019, ECLI:ES:TS:2020:5675A; y de 23 de octubre de 2020, recurso número 20907/2017, entre otros.

iniciar un proceso civil por vulneración del honor, a la intimidad o a la propia imagen³⁴.

La doctrina mayoritariamente consideró que se estaba produciendo una extensión indebida de esta prerrogativa lo que llevaba a convertirla en un auténtico privilegio difícilmente entendible en un Estado de Derecho³⁵. Afortunadamente este artículo fue declarado inconstitucional por la STC 9/1990, 18 enero, con base en que la inmunidad es una prerrogativa y, en la medida en la que supone una auténtica limitación al derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el artículo 24 CE, debe ser interpretada de forma restrictiva. Además, se señaló que el legislador había incurrido en un error al confundir inmunidad con inviolabilidad, al instrumentalizar la primera en favor de la segunda, rompiendo la autonomía que existe entre ambas instituciones puesto que la inviolabilidad impide la persecución judicial, de cualquier naturaleza, por las expresiones vertidas en el ejercicio de su cargo por lo que nunca podrán ser enjuiciadas no siendo por tanto necesario alegar la existencia de inmunidad o la necesidad de suplicatorio.

Así pues, una vez sentado que la inmunidad circunscribe sus efectos a los actos realizados por el parlamentario que se puedan encuadrar en algún delito tipificado en el Código penal, la siguiente cuestión sería preguntarnos si ampara cualquier tipo de delito³⁶. La respuesta a esta pregunta debe estar conectada con el fundamento de la inmunidad y así si lo que se pretende es evitar la restricción de la libertad personal de los parlamentarios que altere el normal funcionamiento de las Cámaras, consideramos que la inmunidad no debe operar cuando la conducta sea calificable como delito leve en la medida en la que las sanciones previstas por el artículo 33.4 CP para este tipo de delito en ningún caso conllevan la privación de libertad.

34 El inciso introducido establecía: “No se apreciará la existencia de intromisión ilegítima en el ámbito protegido cuando estuviere expresamente autorizado por ley o cuando el titular de Derecho hubiese otorgado al efecto su consentimiento expreso o por imperativo del art.71 de la Constitución, cuando se trate de opiniones manifestadas por diputados o senadores en el ejercicio de sus funciones. Iniciado un proceso civil en aplicación de la presente ley, no podrá seguirse contra un Diputado o senador, sin la previa autorización del Congreso de los Diputados o el Senado. La previa autorización será tramitada por el procedimiento previsto para los suplicatorios”.

35 FERNÁNDEZ MIRANDA, A., op. cit. pp. 9-21.

36 Debemos recordar que, en su origen, la inmunidad intentaba evitar las persecuciones judiciales que se pudiesen producir por aquellos delitos que tenían la consideración de “políticos”, lo que obligaba a clasificar los delitos entre políticos y comunes. Obviamente, esta distinción no era fácil y tuvo como consecuencia que quedasen impunes conductas delictivas que nada tenían que ver con cuestiones políticas. Así pues, en un segundo momento, se optó por limitar la inmunidad a los delitos de opinión, ya fuesen dolosos o culposos que sólo suponían la manifestación de una protesta ideológica y, por tanto, carecían de peligrosidad social. Finalmente, se ha entendido que, dada la actual configuración de la inmunidad, no tiene sentido establecer distinciones según el carácter y la naturaleza de los delitos, sino que hay que atender a la intención que pueda presentar la pretensión judicial, es decir, si con la acusación se trata de manipular el funcionamiento de las Cámaras mediante la restricción de la libertad personal de sus componentes. Sobre esta cuestión, *vid.* GRANADOS CALERO, F., op. cit., pp. 46 y ss; FERNÁNDEZ-VIAGAS, P., op. cit., pp. 135-136; GÓMEZ BENÍTEZ, J. M., “La inviolabilidad y la inmunidad parlamentaria”, *Revista de la Facultad de derecho de la Universidad Complutense*, n.º 64, p. 73.

No obstante, lo cierto es que, en alguna ocasión, se ha solicitado el suplicatorio en conductas que con anterioridad a la reforma del CP por la LO 1/2015 se calificaban como faltas –actuales delitos leves–. Y a pesar de que el TS ha sido claro al considerar que no cabe la aplicación del aforamiento cuando de delitos leves³⁷ se trate, sin embargo, ha guardado silencio, manteniendo la polémica, sobre la necesidad de suplicatorio en estos casos.

Por otro lado, el artículo 71.2 ¿CE? establece que la inmunidad impedirá tanto que se pueda arrestar o detener al parlamentario, salvo en los casos de delito flagrante, como que pueda ser procesado si no se obtiene el correspondiente suplicatorio. Ambas causas de suspensión de la inmunidad se prevén expresamente en el último párrafo del artículo 9 del Protocolo (nº 7), siendo en estos casos coincidentes en sus previsiones.

Lo que no establece el artículo 9 es lo que deba entenderse por flagrancia, por lo que para integrar este concepto debemos recurrir una vez más al Derecho interno. La flagrancia fue un concepto durante mucho tiempo discutido como consecuencia del vacío legal que produjo la derogación, con la reforma de 1988, del artículo 779³⁸ LECrim que la definía. Tuvo que ser el Tribunal Constitucional quien, en la sentencia 243/1993, de 18 de noviembre³⁹, aclarase las dudas al establecer la distinción entre el concepto de flagrancia a efectos procesales y constitucionales, estableciendo que, para que la flagrancia fuese conforme con el artículo 18 CE, era necesario que cualquier definición que, de la misma se hiciese, contuviese las notas de inmediatez personal, temporal y de urgencia. Por lo tanto, será delito flagrante la situación fáctica que viene manifestada por la comisión del delito que se percibe con evidencia y determina la necesidad de una rápida intervención de los Cuerpos de Seguridad del Estado. Definición ésta que se reintrodujo en la LECrim a través de la reforma operada por la Ley 38/2002 por la que se regulaba el procedimiento rápido para el enjuiciamiento de determinados delitos, en el artículo 795.1.1º.

37 Los AATS de 20 de diciembre de 2017 y de 8 de enero de 2018 con base en que el artículo 962 y ss. que regulan el juicio para los delitos leves “mantienen sustancialmente el mismo procedimiento del anterior juicio de faltas para los delitos leves, tanto en la competencia, derecho y actividad procesal, intervención de las partes, etc. La persona sometida al procedimiento de delitos leves tampoco recibe la denominación de procesado, imputado, inculpado, ni siquiera la de investigado, sino de denunciado, por lo que los principios establecidos en nuestra jurisprudencia, antes citada, siguen siendo aplicables en la actualidad al juicio por delito leve”.

38 Este artículo era el 779 de la LECrim que establecía que “... Se considerará delito flagrante el que estuviere cometiendo o se acabará de cometer cuando el delincuente o delincuentes sean sorprendidos. Se entenderá sorprendido en el acto no sólo el delincuente que fuera cogido en el momento de estar cometiendo el delito, sino el detenido o perseguido inmediatamente después de cometerlo, si la persecución durare o no se suspendiere mientras el delincuente no se ponga fuera del inmediato alcance de los que le persigan. También se considerará delincuente in franganti aquel a quien se sorprendiere inmediatamente después de cometido el delito con efectos o instrumentos que infundan la sospecha vehemente de su participación en él...”.

39 Esta sentencia resolvió el recurso de inconstitucionalidad que se planteó frente a algunos preceptos de la entonces vigente Ley LO 1/1992, de 21 de febrero sobre Protección de la seguridad ciudadana, en cuyo artículo 21.2 se definía lo que se entendía por flagrancia a los efectos de la intervención en delitos de drogas.

El fundamento de esta excepción a la eficacia de la inmunidad no es otro que la desaparición de la finalidad de esta en tanto que no cabe sospechar que la detención se está realizando con fines torticeros, tendentes a evitar el buen funcionamiento de la correspondiente Cámara, cuando la comisión del hecho delictivo es notoria⁴⁰.

La concurrencia de esta circunstancia haría, a nuestro entender, innecesaria, por ende, la solicitud del suplicatorio para enervar o suspender los efectos de la inmunidad tanto para la adopción de cualquier otra medida cautelar de carácter personal que pudiese solicitarse con posterioridad a la detención, como para el procesamiento, la imputación o la consideración de investigado del parlamentario, siendo suficiente, en todos estos casos, la mera comunicación a la Cámara correspondiente⁴¹.

No obstante, la relectura del precepto constitucional y de los Reglamentos tanto del Congreso como del Senado lleva a una conclusión diferente: si bien la flagrancia permite la detención, el posterior procesamiento requerirá que se solicite el correspondiente suplicatorio para suspender la eficacia de la inmunidad. Solución que se ha extendido a la adopción de las medidas cautelares a pesar del silencio de estos textos legales sobre esta cuestión.

La pregunta que nos planteamos es si cabría la adopción de medidas cautelares privativas de libertad mientras se tramita el suplicatorio o, por el contrario, si para poder decretar, por ejemplo, la prisión provisional es necesario haber obtenido con carácter previo el correspondiente suplicatorio. De ser ésta la respuesta adecuada, nos encontraríamos ante una situación cuanto menos paradójica consistente en que detenido el parlamentario por la comisión flagrante de un hecho delictivo, deba ser puesto en libertad al finalizar el plazo previsto legalmente puesto que resulta altamente improbable que en dicho plazo la correspondiente Cámara se haya pronunciado sobre el suplicatorio.

No somos partidarios de esta última posibilidad, considerando que la situación de flagrancia permite la adopción de medidas cautelares privativas de libertad en tanto se tramita la solicitud de suplicatorio⁴². De hecho, una de las cuestiones que plantea el TS en la cuestión prejudicial planteada al TJUE en el asunto Junqueras es precisamente si “¿la autoridad judicial que ha acordado la situación de prisión resultaría obligada, a la vista de la expresión “cuando se dirijan al lugar de reunión del Parlamento Europeo o regresen de este” del art. 9 del Protocolo (nº 7), a levantar la situación de prisión en términos absolutos, de modo casi automático, para permitir el cumplimiento de las formalidades y desplazamientos al Parlamento Europeo?; o bien ¿debería atenderse a un criterio relativo de ponderación en el caso concreto, de los derechos e intereses derivados del interés de la justicia y del debido proceso

40 FERNÁNDEZ-VIAGAS, P., op. cit., p. 161.

41 En este sentido se ha pronunciado un sector doctrinal encabezado por GÓMEZ SÁNCHEZ, Y., op. cit., pp. 93-94. GÓMEZ BENÍTEZ, J. M., op. cit., pp. 71-73.

42 FERRER GARCÍA, A., op. cit., p. 127.

por una parte y los atinentes a la institución de la inmunidad por otra, tanto en lo que se refiere a la observancia del funcionamiento e independencia del Parlamento, como al derecho del ejercicio de cargos públicos por el electo?”. La respuesta del TJUE en la sentencia de 19 de diciembre de 2019 ha sido clara al entender que la inmunidad se opone a que “una medida judicial como la prisión provisional pueda obstaculizar la libertad de los miembros del Parlamento Europeo de dirigirse al lugar en que debe celebrarse la primera reunión de la nueva legislatura para cumplir allí las formalidades requeridas por el Acta electoral”⁴³. No obstante, continúa diciendo que “si el tribunal nacional competente estima que debe mantenerse una medida de prisión provisional (...) ha de solicitar a la mayor brevedad al Parlamento Europeo que suspenda la inmunidad reconocida en el párrafo segundo del artículo 9 del Protocolo”⁴⁴. De lo establecido en la sentencia podemos concluir que cabe la posibilidad de mantener una situación de privación de libertad en tanto se tramita el suplicatorio.

2.2.2. La inmunidad en territorio diferente del que se es nacional

En segundo lugar, el artículo 9 reconoce que “mientras el Parlamento Europeo esté en periodo de sesiones, sus miembros gozarán: b) en el territorio de cualquier otro Estado miembro, de inmunidad frente a toda medida de detención y a toda actuación judicial”. Obviamente el alcance material de la inmunidad en este segundo supuesto se homogeniza en toda la UE y permite que, con independencia del reconocimiento –o no– y de la mayor o menor extensión con la que cada país reconozca la inmunidad en sus ordenamientos, la protección de los parlamentarios europeos sea la misma.

Si bien el intento de dar una uniformidad en la protección a los parlamentarios europeos cuando se encuentran fuera de país es loable, la redacción del artículo no deja de ser oscura en la medida en la que se prohíbe la detención y la realización de “cualquier actuación judicial” sin matizar si se refiere a actuaciones de carácter penal. Cuestión ésta que no carece de trascendencia si tenemos en cuenta que en otros países de la Unión Europea se reconoce la inmunidad no solo en el ámbito del proceso penal, sino también en el ámbito de procesos de distinta naturaleza, a diferencia de lo que sucede en nuestro ordenamiento jurídico. Por lo tanto, van a surgir problemas a la hora de interpretar qué debe entenderse por “actuación judicial” y si la misma debe quedar limitada al ámbito estrictamente penal.

Por otro lado, al igual que para el supuesto reconocido en el apartado a), no cabrá invocar la inmunidad en los supuestos de flagrancia o cuando se haya conseguido el suplicatorio.

43 Apartado 90 sentencia asunto Junqueras.

44 Apartado 91 sentencia asunto Junqueras.

2.2.3. La inmunidad de trayecto

Y, finalmente, la tercera manifestación de la inmunidad comunitaria se centra en la protección del parlamentario en los viajes de ida y de vuelta, lo que ha venido determinando como inmunidad de “trayecto”.

Esta tercera manifestación de la inmunidad está íntimamente relacionada con el ámbito temporal de la inmunidad, ya que sólo entrará en juego en aquellos supuestos en los que la misma quede circunscrita a los períodos de sesiones, tal y como se señala en el propio artículo 9 o para los casos en que el país de origen no reconozca la inmunidad a sus parlamentarios.

Sin embargo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea viene entendiendo que la inmunidad surtirá sus efectos durante todo el período del mandato con independencia de que el Parlamento se encuentre en período de sesiones o no⁴⁵.

No obstante, no podrá alegarse la inmunidad en los casos de flagrancia en cuyo caso bastará con dirigir comunicación a la Cámara, que podrán ordenar la libertad cuando consideren que no existe tal flagrancia⁴⁶.

2.3. Ámbito temporal de la prerrogativa de la inmunidad europea

La extensión temporal de la inmunidad de los parlamentarios europeos tampoco ha quedado exenta de problemas. Cuestiones tales como ¿desde cuándo despliega sus efectos la inmunidad? O si ¿cabe predicar la inmunidad de aquel parlamentario que cometió el hecho delictivo con carácter previo a su elección? Han tenido que ser resuelta por el TJUE.

En efecto, el hecho de que el párrafo primero del artículo 9 del Protocolo (nº 7) aplicable a los supuestos reconocidos en la letra a) y b) –inmunidad de los parlamentarios en el Estado miembro del que son nacionales o en otros Estados miembros– se circunscriba a “mientras el Parlamento Europeo esté en periodo de sesiones” plantea la duda de si la inmunidad se extiende a todo el mandato o sólo a los periodos de sesiones.

Sobre esta cuestión se ha pronunciado el TJUE, quien en las sentencias Wagner y Wybot, de 12 de mayo de 1964⁴⁷ y de 10 de julio de 1986⁴⁸, respectivamente, establecieron que el periodo de sesiones es un concepto temporal autónomo e independiente de la normativa de cada Estado miembro⁴⁹. La finalidad no es otra que establecer el mismo periodo para todos los parlamentarios con independencia de su país de procedencia

45 SENEN HERNÁNDEZ, M., “Inviolabilidad e inmunidad en el Parlamento Europeo”, *Revista de las Cortes Generales*, n.º 9, 1986, pp. 324-325.

46 CAVERO GÓMEZ, M., “La inmunidad de los Diputados del Parlamento Europeo”, *Revista de las Cortes Generales*, n.º 9, 1986 p. 24.

47 STJUE de 12 de mayo de 1964, caso Wagner, asunto C-101/63, ECLI:EU:1964:28.

48 STJUE DE 10 de julio de 1986, caso Wybot, asunto C-149/85, ECLI:EU:C:1986:310.

49 MACHO CARRO, A., op. cit., p. 63.

siendo interpretado por el TJUE de forma amplia, incluyendo no sólo los periodos en los que se celebran las sesiones sino también los interregnos parlamentarios⁵⁰.

Ahora bien, ¿qué sucede antes del inicio del primer periodo de sesiones? Es decir, si el periodo de sesiones comienza a partir de la constitución de la Cámara, ¿se extendería la inmunidad desde el momento de la elección hasta dicha constitución? Si bien el TJUE había considerado en las sentencias Wagner y Wybot que la inmunidad sólo se disfruta desde que se constituye la Cámara con el primer periodo de sesiones, posteriormente, con motivo del asunto Junqueras ha matizado esta configuración temporal. En efecto, aunque sigue manteniendo que la inmunidad se inicia desde el primer periodo de sesiones que es cuando se conforma el Parlamento Europeo, aclara que este *dies a quo* va referido a las inmunidades reconocidas en las letras a y b –inmunidad en el Estado miembro del que se es nacional e inmunidad en cualquier otro Estado miembro–, pero no a la que hemos denominado inmunidad de trayecto y que precisamente es en esta última manifestación de la inmunidad la que debe entenderse que opera desde el momento en el que el parlamentario es declarado electo. De nuevo la sentencia dictada en el asunto Junqueras aclara que, en lo que se refiere a la inmunidad de tránsito reconocida en el párrafo segundo, se ostenta desde que el diputado es electo para permitir que se pueda desplazar para la sesión constitutiva o para la verificación de credenciales. De esta manera, se entiende que la inmunidad no sólo protege el buen funcionamiento y la independencia del Parlamento Europeo, sino que también contribuye a la eficacia del sufragio pasivo “al permitir a quienes han resultado electos miembros del Parlamento Europeo cumplir con los trámites necesarios para tomar posesión de su mandato”⁵¹.

3. CUESTIONES CONTROVERTIDAS CON RESPECTO AL SUPPLICATORIO PARA SUSPENDER LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA EUROPEA: EJEMPLOS RECIENTES

3.1. Momento procesal oportuno para solicitar el suplicatorio

El suplicatorio es la consecuencia lógica de la existencia de la inmunidad. Si, por la inmunidad, se impide la detención y el procesamiento de los parlamentarios

50 Esta misma solución es la que se alcanzó en el ámbito de nuestro derecho interno en el que existía una contradicción entre diversos preceptos de la LECrim. Así mientras el artículo 752 establece la posibilidad de procesamiento de los parlamentarios durante el interregno parlamentario, siendo suficiente, en estos casos, la mera comunicación a la Cámara, y el artículo 753, ordena la suspensión del procedimiento hasta que las Cortes se pronuncien. Aunque la doctrina consideraba más oportuno que la inmunidad se circunscribiera a los periodos de sesiones pues entendían que en estos momentos al no estar las Cámaras reunidas no se alteraba su funcionamiento, finalmente, atendiendo a que el artículo 73.2 CE permite la posibilidad de convocar sesiones extraordinarias para las que el parlamentario ha de estar disponible, se concluyó que la inmunidad surtiría sus efectos desde la elección hasta que termine el mandato, se disuelvan anticipadamente las Cámaras o el parlamentario pierda su condición de tal por las causas establecidas reglamentariamente. *Vid.* GÓMEZ SÁNCHEZ, Y., op. cit., p. 91.

51 Apartados 85 y 86.

amparados por la misma, como veremos a continuación, el suplicatorio consigue enervar esta prohibición mediante la correspondiente autorización, en la cual se controlará si concurren o no las circunstancias que justifican el mantenimiento de la inmunidad ante una determinada actuación judicial. Tal es la relación entre estos dos conceptos que si bien puede entenderse la existencia de la inmunidad sin suplicatorio –lo que sería una inmunidad absoluta–, no cabe el supuesto contrario, la existencia del suplicatorio independiente de la inmunidad o de cualquier otra prohibición.

Como vimos en páginas anteriores, la necesidad de solicitud del suplicatorio deriva del propio artículo 9 del Protocolo. Con independencia de la forma en la que se tramite el mismo, cuestión que excede del ámbito del presente trabajo⁵², lo que nos interesa en concreto es la forma en la que debe actuar el órgano jurisdiccional. El análisis de esta cuestión requiere que centremos cuál es el marco normativo actual que estaría conformado por la Ley de 9 de febrero de 1912 que establece qué Tribunales han de conocer de las causas contra parlamentarios, los artículos 750-756 LECrim y el artículo 666 y 674 del mismo cuerpo legal.

Así pues, la primera cuestión es determinar a partir de qué momento surge la obligación de solicitar el suplicatorio. Originariamente esta fue una cuestión debatida por la doctrina que llegó a señalar hasta tres momentos preclusivos diferentes⁵³: como requisito para la admisión de la querrela frente al parlamentario⁵⁴, como requisito del procesamiento o imputación y, finalmente, como requisito para la apertura del juicio oral. No obstante, en la actualidad parece que esta cuestión ya está superada puesto que atendiendo a una interpretación literal del precepto constitucional y a la regulación contenida en las normas procesales reguladoras de la materia –artículo 750 LECrim y 5 de la Ley 9 de febrero de 1912– dicho momento es el de la detención, el procesamiento o la inculpación del parlamentario⁵⁵.

Sin embargo, nuestra normativa procesal sólo establece el auto de procesamiento como acto de imputación formal en el procedimiento ordinario, no existiendo

52 La regulación de la tramitación del suplicatorio de los parlamentarios europeos se encuentra regulada en los artículos 5 a 9 del Reglamento Interno del Parlamento Europeo.

53 MARTÍN BRAÑAS, C., “El suplicatorio: naturaleza, ámbito y su control judicial”, *Revista General de Derecho Procesal*, nº 20, 2010, pp. 25 y ss.

54 La necesidad de solicitud del suplicatorio antes de la admisión a trámite de la querrela fue reconocida por el propio Tribunal Supremo en el Auto de 8 de octubre de 1991. No obstante, posteriormente se abandonó esta posición por cuanto en atención al artículo 312 y 313 LECrim, la admisión formal de la querrela es una cuestión previa a toda decisión. Igual crítica mereció la posición consistente en situar el momento de solicitud del suplicatorio tras la admisión a trámite de la querrela, con base en que, dados los efectos definitivos que tienen la denegación del suplicatorio es lógico que la solicitud de la autorización vaya acompañada de la documentación más completa, cosa que difícilmente puede concurrir en una fase tan temprana del proceso.

55 *Vid.* PEÑARANDA RAMOS, J.L., “La autorización para proceder contra los parlamentarios: Tramitación de los suplicatorios pro el congreso de los Diputados”, en *Prerrogativas e inmunidades en el sistema parlamentario*, Parlamento Vasco, Vitoria, Gasteiz, 2021, pp. 119 y ss.

resolución semejante en el resto de los procedimientos regulados en la LECrim. Así pues, la doctrina ha entendido que, con carácter general, en el procedimiento abreviado dicha imputación se debe producir como momento límite con anterioridad a que se dicte el auto de transformación de las diligencias previas, en la medida en la que en el mismo debe constar expresamente frente a quién se dirige el proceso penal. Ello no impide que el momento de solicitud del suplicatorio pueda ser anterior en la medida en la que el artículo 118 LECrim atribuye el carácter de investigado, y, por tanto, se confiere la condición de parte pasiva del proceso a aquel al que se atribuya el hecho punible. En este sentido, la adopción de una medida cautelar en la fase de instrucción supone la imputación de un hecho delictivo por lo que debería determinar que, con carácter previo a su adopción, se solicite el suplicatorio⁵⁶. Esta, por otro lado, es la interpretación realizada, entre otros, en el ATS de 31 de enero de 2013⁵⁷ que establecía que “será necesario en todo caso el suplicatorio cuando se lleven a cabo acciones de auténtica inculpación material” con relación al auto de prisión provisional. En el mismo sentido, la STC 124/2001, de 4 de junio, dejaba entrever que para la adopción de medidas cautelares privativas de libertad era necesario la previa obtención del correspondiente suplicatorio al establecer que “y ello toda vez que el alcance conferido por dicha interpretación al término inculpado a los efectos del artículo 71.2, que excluye, obviamente, la posibilidad de adoptar medida cautelar alguna contra la persona del diputado o senador hasta que se obtenga, en su caso, la autorización de la Cámara”.

Atendiendo al fundamento de la inmunidad, debemos dar respuesta a dos cuestiones que se han planteado con cierta frecuencia y que ha generado múltiples problemas. Estas situaciones son, en primer lugar, ¿qué sucede en aquellos casos en los que con posterioridad a la incoación de un proceso penal el inculpado adquiere la condición de parlamentario? Y, en segundo lugar, estaría la otra cara de la moneda ¿qué sucede en aquellos supuestos en los que incoado un proceso penal y solicitado el correspondiente suplicatorio, el parlamentario pierde su condición, p. ej., por la disolución del Parlamento?

La respuesta teórica es relativamente fácil. No obstante, esta facilidad es sólo aparente tal y como se desprende de la posición adoptada por el Tribunal Supremo y por el TJUE cuando estos supuestos se han producido –tanto en el ámbito interno como en el europeo los suplicatorios solicitados contra Puigdemont y Comín, entre otros–. Decimos que en principio esta respuesta debería ser fácil porque volviendo al tenor literal de los artículos 750 y 751 LECrim y el artículo 5 de la Ley de 9 de febrero de 1912 y a la naturaleza de la inmunidad que fue objeto de análisis al inicio de este trabajo, la obtención del suplicatorio es necesaria para la atribución al

56 CARRASCO LÓPEZ, I., “Las complejas relaciones entre el proceso penal y el ejercicio de las funciones parlamentarias”, *Revista de las Cortes Generales*, nº 106, primer semestre, 2019, <https://doi.org/10.33426/rcg/2019/106/1409> p. 296.

57 ATS 738/2013, Recurso número 20663/2012 -ECLI:ES:TS:2013:738A.

parlamentario de la condición de parte pasiva en el proceso penal. Por lo tanto, si la adquisición de dicha condición se produce en un momento posterior, cuando ya ha habido acto de imputación o incluso cuando ya se ha producido la apertura del juicio oral, sería innecesaria la solicitud de suplicatorio⁵⁸.

De hecho, la Sala Segunda del Tribunal Supremo en su Acuerdo del Pleno no Jurisdiccional de 15 de diciembre de 2000 ya estableció que no era necesaria la petición de suplicatorio cuando el proceso ya está en fase de recurso de casación. Más recientemente, con ocasión de la tramitación de la causa especial 20907/19, el TS dictó Auto de 4 de febrero de 2020⁵⁹, en el que se negó a solicitar los suplicatorios frente a parlamentarios que habían adquirido tal condición tras la apertura del juicio oral con base en que, en estos casos, no concurrían las causas que constituye el fundamento de la inmunidad y que, por tanto, suspender el proceso para solicitar el suplicatorio “supondría subordinar el ejercicio de la potestad jurisdiccional a una tutela parlamentaria ajena al equilibrio de poderes diseñado por el poder constituyente”. Decisión que fue declarada conforme a la CE en la sentencia del Tribunal Constitucional 70/2021, de 18 de marzo⁶⁰, añadiendo que “la extensión de la prerrogativa de la inmunidad hasta el momento del dictado de la sentencia (...) ni se ajusta al tenor del artículo 71.2 CE, ni se coherente con su finalidad institucional, ni es congruente con una interpretación restrictiva de la misma”⁶¹.

Si bien en el ámbito de la Unión Europea no ha habido aún un pronunciamiento sobre esta cuestión sí es cierto que se ha entrado a valorar si la existencia de un proceso previo a la adquisición de la condición de parlamentario es causa automática para conceder el suplicatorio, estableciendo que la previa existencia del proceso junto a otros elementos permitía desvirtuar el *fumus persecutionis* que hubiese servido de fundamento para la denegación del suplicatorio⁶².

Por otro lado, y respondiendo a la segunda cuestión que planteábamos, sobre la situación en la que solicitado el suplicatorio y estando este en tramitación, el parlamentario pierde su condición ya sea por renuncia o por disolución de las Cámaras,

58 Sobre esta cuestión la STS 1952/2000, de 19 de diciembre de 2000, recurso número 2103/2000 –ECLI:ES:TS:2000:9367– quien en el apartado 5 del Fundamento Jurídico primero establece que “En resumen, todo el aparato protector se contempla en relación con los supuestos de detención, inculpación o procesamiento, pero no está previsto para las fases de recursos posteriores a una sentencia definitiva. En conclusión, cuando nos encontramos ante una sentencia definitiva, y la condición de Senador se adquiere durante la fase de los recursos, no se estima necesaria la solicitud de Suplicatorio”.

59 Auto TS 4 de febrero de 2020 Recurso número 20907/2017 –ECLI:ES:TS:2020:724A–. Sobre esta cuestión *vid.* PEÑARANDA RAMOS, *op. cit.*, p. 134 quien apuesta por una denegación del suplicatorio en aquellos supuestos en los que el parlamentario adquiere esta condición con posterioridad a la actuación judicial.

60 ECLI:ES:TC:2021:70.

61 Fundamento 6.

62 Párrafo 151 Sentencia del Tribunal General de 5 de julio de 2023, asunto T-272/21, Puigdemont, Comín y Ponsati contra el Parlamento Europeo.

parece que la respuesta a esta cuestión debe ser más cómoda en la medida en la que, a diferencia de la inviolabilidad que se configura como una prerrogativa absoluta que se extiende incluso una vez extinguido el mandato, la inmunidad se configura como una prerrogativa temporal y funcional circunscrita su vigencia, como ya señalamos en epígrafes anteriores, al periodo del mandato. En estos casos, consideramos que, en consonancia con los límites temporales de la inmunidad, su fundamento y la necesaria interpretación restrictiva, la solicitud de suplicatorio decaería.

La misma respuesta, creemos, debería darse a aquellos supuestos en los que concedido el suplicatorio, el parlamentario es reelegido. En estos casos, creemos que no sería necesaria la reiteración del suplicatorio, aunque la conformación de la Cámara haya cambiado.

3.2. Efectos jurídicos procesales de la solicitud, concesión o denegación del suplicatorio

La solicitud de suspensión de la inmunidad dirigida al Parlamento Europeo produce la suspensión del proceso, situación que se mantendrá hasta que se obtenga o se deniegue el suplicatorio. Esta suspensión alcanza a todas las diligencias de la causa, excepto las encaminadas a la reforma de los autos y providencias en que, con anterioridad, se hubiese acordado la detención, prisión o procesamiento (art. 6 de la Ley de 1912)⁶³.

A diferencia de lo que sucede para los Diputados o Senadores nacionales donde los correspondientes reglamentos establecen la duración máxima de la tramitación del suplicatorio, restringiéndolo a 60 días y atribuyendo a la falta de respuesta el efecto de denegación –muy discutible dado que la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el suplicatorio exige que la concesión o denegación del mismo esté suficientemente motivada–, nada se establece en el artículo 9 del Reglamento de funcionamiento interno del Parlamento Europeo al regular los procedimientos relativos a la inmunidad. En efecto, aunque el apartado 3 del mencionado precepto señala la obligación de que la Comisión examine la cuestión sin demora debiendo incluirse su propuesta de decisión en el orden del día de la primera sesión que siga a la fecha de su presentación –art.9.9–, siendo objeto de votación, tras el debate celebrado en el Parlamento, sobre las razones a favor y en contra de cada una de las propuestas de suspensión, no se concreta cuál es su duración máxima. Tampoco se atribuye ningún efecto a la falta de pronunciamiento sobre el mismo en plazo alguno.

Por otro lado, el informe que la Comisión puede presentar a votación al Parlamento puede tener un triple contenido: conceder el suplicatorio, denegarlo o bien, concederlo de forma limitada lo que implicaría que se autoriza que prosiga el ejercicio de

63 En realidad, este artículo queda vacío de contenido si tenemos en cuenta, primero, que sólo cabrá la detención sin necesidad de suplicatorio en los supuestos de flagrancia y, segundo, toda la discusión planteada en páginas anteriores sobre la adopción de medidas cautelares.

la acción penal, pero se deniega para la adopción de medida alguna de detención, prisión provisional o cualquier otra que impida al parlamentario ejercer las funciones de su mandato hasta que recaiga sentencia firme.

Obviamente, la concesión del suplicatorio ningún problema procesal plantea en la medida en la que, alzado el requisito de procedibilidad, el proceso continuará sin ninguna especialidad más. No obstante, las consecuencias procesales de la denegación del suplicatorio resultan más que cuestionables.

En este sentido, debemos tener en cuenta que las normas reguladoras del procedimiento especial contra Diputados y Senadores, que resultan aplicables a los parlamentarios europeos, son preconstitucionales. Por un lado, tenemos los artículos 750 a 754 LECrim que, salvo alguna matización, no han sufrido ninguna modificación desde su aprobación en 1882. Por otro, tenemos la Ley de 9 de febrero de 1912 sobre la competencia de los tribunales en las causas contra Diputados y Senadores, que tampoco ha sido objeto de reforma. Por lo tanto, la regulación contenida en ambos textos legales no ha tenido en cuenta ni la configuración de la inmunidad y del suplicatorio que se hizo en la Constitución de 1978, ni la interpretación que el Tribunal Constitucional ha realizado de la misma lo que ha provocado que la inmunidad y el suplicatorio se hayan desvirtuado en su aplicación procesal.

En efecto, si seguimos con el razonamiento que hemos ido desarrollando a lo largo de este trabajo basado en que la inmunidad es una prerrogativa funcional y temporal que garantiza la integridad del Parlamento a través de la protección de sus integrantes para que no se pueda alterar su normal funcionamiento, desaparecida la condición de parlamentario debería quedar eliminado el óbice para su enjuiciamiento. Es decir, que la inmunidad –y, por ende, la necesidad del correspondiente suplicatorio– debería desplegar sus efectos sólo y exclusivamente durante el mandato del parlamentario europeo, finalizando la inmunidad con la pérdida de la condición de parlamentario.

Con base en este argumento, si el Tribunal Supremo debiese solicitar la suspensión de la inmunidad de un parlamentario europeo y el Parlamento no lo concediese, el proceso penal debería ser archivado pudiendo ser reabierto cuando finalice el mandato del parlamentario, siempre y cuando, el delito no hubiese prescrito.

No obstante, esta limitación temporal de la inmunidad que también se predica de los parlamentarios nacionales a la luz de lo dispuesto en el propio artículo 71.2 CE quiebra como consecuencia de los efectos procesales que la legislación procesal atribuye a la denegación del suplicatorio por el Parlamento Europeo.

Y es que, el artículo 754 LECrim dispone que denegado el suplicatorio se dictará auto de sobreseimiento sin clarificar a qué tipo de sobreseimiento de los dos reconocidos en nuestro ordenamiento jurídico se refiere, si al libre o al provisional. Cuestión que no es baladí si tenemos en cuenta las diferentes consecuencias que tiene que se opte por uno o por otro. Así, mientras el provisional sólo conlleva la suspensión, por tiempo indeterminado, del proceso penal, por la concurrencia de alguno de los

dos supuestos contenidos en el artículo 641 de la LECrim; el sobreseimiento libre supone la terminación anticipada del proceso con carácter definitivo debido a que la ley anuda a este pronunciamiento los mismos efectos que a la sentencia absolutoria. Entre ellos cabe destacar el efecto de cosa juzgada material.

La indefinición del artículo 754 LECrim podría salvarse atendiendo al carácter temporal de la inmunidad lo que nos llevaría a afirmar que la denegación del suplicatorio conllevaría la terminación provisional del proceso penal a través del dictado de un auto de sobreseimiento provisional.

Un problema añadido sería determinar en cuál de los dos supuestos contenidos en el artículo 641 de la LECrim tendría su encaje la denegación del suplicatorio. Hay que descartar la posibilidad de encuadrarlo en el apartado primero al disponer el mismo que se procederá al sobreseimiento provisional cuando no resultare justificada la perpetración del delito. La otra opción sería intentar reconducirlo por el apartado segundo, cuando resulte del sumario que se ha cometido el delito, pero no haya motivos suficientes para acusar a determinadas personas. Aunque cabría la posibilidad de interpretar que la denegación de un suplicatorio convierte en insuficiente los motivos que existen para proceder contra un parlamentario⁶⁴, somos partidarios de que se estableciese una causa específica de sobreseimiento provisional.

No obstante, la posibilidad de que el tipo de sobreseimiento a dictar sea el provisional se ve desvirtuada por el tenor literal del artículo 7 de la Ley de 1912, que establece expresamente que el auto debe ser de sobreseimiento libre. En el mismo sentido, se pronuncia el artículo 677 II LECrim cuando al regular los efectos de la denegación del suplicatorio solicitado como artículo de previo pronunciamiento establece que “quedará nulo todo lo actuado y se sobreseerá libremente la causa”.

La atribución de un efecto definitivo a la denegación del suplicatorio por el Parlamento Europeo tiene el efecto perverso de alterar la naturaleza jurídica de la inmunidad al transformarla en una causa personal de exclusión de la pena, es decir, en una condición objetiva de punibilidad, en un privilegio carente de significación en los tiempos actuales⁶⁵. Además, es esta configuración lo que provoca la afectación de los derechos reconocidos en el artículo 24.1 de la CE, cuando prohíbe la indefensión, y en el artículo 14 CE, además de infringir la doctrina del Tribunal Constitucional en la medida en la que viene exigiendo que todas las prerrogativas sean interpretadas de manera restrictiva.

Si bien la doctrina ha considerado de forma unánime que tanto el artículo 7 de la Ley de 1912 como el artículo 677 II LECrim están tácitamente derogados por cuanto

64 GÓMEZ SÁNCHEZ, Y., op. cit., p. 97.

65 Vid. MAGALDI PATERNOSTRO, M^a J., “Procedimiento especiales y actuación de oficio del juez: análisis del procedimiento especial para el enjuiciamiento de Diputados y Senadores”, *Cuadernos de Derecho Judicial*, n.º 28, 1995, p. 373.

se oponen a un precepto constitucional (el artículo 71.2 de la CE)⁶⁶ y por la vulneración de derechos fundamentales (artículos 14 y 24 de la CE)⁶⁷, no ha sido entendido así por nuestros tribunales. De hecho, en aquellas ocasiones en las que se han recurrido en amparo las resoluciones judiciales en las que se decretaba el sobreseimiento libre como consecuencia de la denegación de un suplicatorio, nuestro TC ha eludido pronunciarse expresamente sobre la cuestión al reconducir el tema y considerar que lo que realmente vulnera los derechos fundamentales no es la resolución judicial en sí, sino el acto parlamentario del que trae causa y por lo tanto no se ha pronunciado sobre la constitucionalidad o no del artículo 677⁶⁸.

No podemos estar más en desacuerdo con el TC en la medida en la que mezcla dos cuestiones bien diferenciadas. La denegación de un suplicatorio es totalmente constitucional cuando se realiza cumpliendo los requisitos de motivación exigidos por el propio TC. Lo que no resulta ajustado a nuestra Constitución son las consecuencias jurídico-procesales derivadas de unas normas preconstitucionales que se oponen a la configuración de la inmunidad y de los derechos fundamentales con los que entra en conflicto. En definitiva, son los efectos que la ley procesal otorga a su denegación lo que vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva.

4. PROSPECTIVAS DE FUTURO EN LA REGULACIÓN DEL SUPPLICATORIO

Las amplias críticas doctrinales que ha provocado la regulación procesal de los efectos de la denegación del suplicatorio han llevado a que el legislador aborde su reforma en el Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal de 2020 que, retomando los derroteros del Anteproyecto de 2011, dedica los artículos 813 a 817 –en el seno de los procesos especiales contra aforados– a la regulación de las “reglas especiales para Diputados y Senadores”⁶⁹.

Si bien la intención del legislador era zanjar las polémicas en torno a cuestiones tales como el momento en el que hay que solicitar el suplicatorio o los efectos procesales de su denegación por las Cámaras, una lectura de la regulación proyectada nos hace presagiar que solucionadas estas cuestiones van a surgir otras

66 GÓMEZ SÁNCHEZ, Y., op. cit., p. 97; VARIOS, Dictamen de la secretaria general del senado sobre las cuestiones planteadas por la ejecución de la sentencia 206/1996, de 27 de noviembre, del Tribunal Constitucional, *Revista de las Cortes Generales*, n^o28, primer cuatrimestre, 1993, p. 205.

67 Vid. SANTAOLALLA LÓPEZ, F., op. cit., p. 95; MAGALDI PATERNOSTRO, M^a J., op. cit., p. 379; VARIOS, Dictamen de la Secretaría General del Senado sobre las cuestiones planteadas por la ejecución de la sentencia 206/1992, de 27 de noviembre, del Tribunal Constitucional, op. cit., p. 205; ALONSO DE ANTONIO, A. L., “El suplicatorio como manifestación de la inmunidad parlamentaria”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n^o86, Curso 1994-1995, Madrid, 1996, pp. 52-53.

68 STC 92/85, 22 de Julio.

69 Sobre el Anteproyecto LECrim, vid. SÁNCHEZ MELGAR, J., “Inmunidad y aforamiento: Aspectos procesales”, *Teoría y Derecho*, n^o 31, 2021, pp. 192 y ss. <https://doi.org/10.36151/td.2021.025>

nuevas como consecuencia de una redacción no todo lo clara que hubiera sido deseable.

Así pues, la construcción que del suplicatorio se hace en el Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal gira en torno a la necesidad de solicitarlo en dos momentos: en primer lugar, para la adopción de una medida cautelar personal –artículo 814–, y, en segundo lugar, para continuar con el enjuiciamiento tras la presentación de los escritos de acusación –artículo 815–.

La primera cuestión que debemos plantear es la amplitud con la que se configura la necesidad de suplicatorio: para la adopción de medidas cautelares personales. De nuevo el legislador pierde de vista la finalidad de la inmunidad que, como hemos reiterado a lo largo de este trabajo, consiste en garantizar que el parlamentario pueda desarrollar su labor sin ver limitada su libertad deambulatoria. Por lo tanto, quizá sería más acorde con el carácter restrictivo con el que debe interpretarse toda prerrogativa que la solicitud del suplicatorio sólo fuese necesaria cuando la medida cautelar personal impidiese realmente que el parlamentario pueda seguir desarrollando sus funciones, ningún sentido tiene que se extienda a todas⁷⁰.

En segundo lugar, surge la duda de si el suplicatorio habrá que solicitarlo con carácter previo a la adopción de la medida cautelar personal o si, por el contrario, se configura como una condición para la materialización de la medida ya acordada. En este sentido, el artículo 813 dispone que “el ministerio fiscal podrá ordenar su puesta en libertad o *interesar* (la cursiva es nuestra) una medida cautelar personal” y el artículo 814 lleva el título de “autorización para adoptar una medida cautelar personal”. Sin embargo, en el apartado primero párrafo segundo del artículo 814 aun señalando que el Juez, para la adopción de la medida cautelar, debe recabar la autorización de la Cámara correspondiente, podrá ejecutarla de manera inmediata en los supuestos de urgencia pone de manifiesto que la medida cautelar está ya adoptada.

No estamos de acuerdo con GASCÓN INCHAUSTI cuando señala que el suplicatorio es necesario para la materialización de la medida cautelar previamente adoptada con base en que el Parlamento ha de tener claro “cuál es la concreta medida cautelar que se pretende materializar respecto de sus miembros”⁷¹ basando tal afirmación en la previsión contenida en el apartado segundo del artículo 814 que establece que “denegada la autorización, se alzarán las medidas cautelares acordadas”.

Creemos, sin embargo, que ese alzamiento va referido a aquel supuesto en el que por razones de urgencias la medida se ha adoptado y ejecutado antes de la obtención del suplicatorio, por lo que la previsión contenida en el Anteproyecto debería estar incluido en el apartado primero del mismo artículo. Por otro lado, consideramos que

70 GASCÓN INCHAUSTI, F., “Los procesos especiales en el Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal de 2020. Particular consideración del proceso por delitos leves”, *Revista de la Asociación de Profesores de Derecho Procesal de las Universidades Españolas*, n.º 5, 2022, pp. 77 y ss.

71 Op. cit. p. 78.

la necesidad de acompañar a la solicitud de autorización la resolución adoptada por la autoridad judicial hace referencia a la resolución por la que el órgano jurisdiccional acuerda elevar el suplicatorio para la suspensión de la inmunidad acompañado de los testimonios de la causa a fin de que la Cámara pueda dilucidar si existe una persecución injustificada.

De esta manera, salvo supuestos de flagrancia donde se sigue permitiendo la detención sin necesidad de suplicatorio, la solicitud de una medida cautelar personal en cualquier fase del procedimiento penal genera la obligación de solicitar el suplicatorio tal y como se venía haciendo hasta el momento. La novedad de la regulación radica, por tanto, en dos aspectos. El primero de ellos es que, si la detención se produjo como consecuencia de la comisión de un delito flagrante, se podrá interesar la medida cautelar personal y ejecutar de forma inmediata si concurren razones de urgencia. El segundo de ellos es que estos mismos motivos de urgencia permite la ejecución de cualquier medida cautelar personal en tanto en cuanto se tramita el suplicatorio, debiendo alzarse si con posterioridad el suplicatorio es denegado.

Por otro lado, el artículo 815 establece como momento de solicitud del suplicatorio –suponemos que si antes no se han adoptado medidas cautelares– con carácter previo al auto de apertura del juicio oral, es decir, cuando se hayan formulado escrito de acusación contra el parlamentario. Lo que no aclara la norma es si al tener objetos diferentes es necesario solicitar dos veces el suplicatorio, una para la adopción de la medida cautelar en fase de instrucción y otra para el enjuiciamiento, o solicitado una vez habilitaría el desarrollo del proceso penal. La respuesta más lógica, atendiendo a la economía procesal, es entender que sólo hay que solicitar el suplicatorio en una ocasión siendo el *dies ad quem* antes de que se dicte el auto de apertura del juicio oral.

Finalmente, el artículo 815 establece que, en caso de denegación del suplicatorio, la causa será archivada hasta que finalice el aforamiento del parlamentario. El artículo evita hablar de sobreseimiento dejando claro que el archivo tiene un carácter temporal al existir una obligación por parte de la Cámara de comunicar cuando se cesa en la condición de parlamentario entendemos que para poder reabirla. Ningún sentido tendría ninguna otra posibilidad. No podemos más que aplaudir la redacción dada en este precepto en la medida en la que recoge las propuestas formuladas desde hace años por la doctrina procesalista solventando un grave problema que ponía en duda y cuestionaba la propia existencia de la institución.

La paralización de la tramitación del Anteproyecto de LECrim como consecuencia de la convocatoria anticipada de elecciones ha dejado de nuevo en el aire la necesaria reforma de las normas de enjuiciamiento criminal y, por ende, del enjuiciamiento de los parlamentarios. No obstante, esperamos que más pronto que tarde se retome éste u otro proyecto que, en la materia que tratamos, acoja las soluciones aportadas.

5. BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO DE ANTONIO, A. L., “El suplicatorio como manifestación de la inmunidad parlamentaria”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, nº86, Curso 1994-1995, Madrid, 1996.
- ÁLVAREZ ARANDA, E., “Consideraciones sobre la naturaleza de la inmunidad parlamentaria y la necesidad de objetivar los criterios para la concesión de los suplicatorios”, *Revista de las Cortes Generales*, nº 28, 1993.
- ARANDA ÁLVAREZ, E., El Reglamento del Congreso de los Diputados. Propuestas para su reforma. *Revista de Estudios Políticos*, 175, <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rep.175.01>
- ARANDA ÁLVAREZ, E., “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*, nº 108, <https://doi.org/10.33426/rcg/2020/108/1502>
- CÁMARA VILLAR, G., “El estatuto de los Diputados del Congreso. Viejos y nuevos problemas”, *Revista de las Cortes Generales*, nº 113, número especial, 2022, <https://doi.org/10.33426/rcg/2022/113/1701>
- CARRASCO LÓPEZ, I., “Las complejas relaciones entre el proceso penal y el ejercicio de las funciones parlamentarias”, *Revista de las Cortes Generales*, nº 106, primer semestre, 2019, <https://doi.org/10.33426/rcg/2019/106/1409>
- CAVERO GÓMEZ, M., “La inmunidad de los Diputados del Parlamento Europeo”, *Revista de las Cortes Generales*, Nº 9, 1986.
- DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, L.M, *La autonomía administrativa de las Cámaras Parlamentarias*, Studia Albornotiana, Madrid, 1985.
- ESTEBAN, J. Y LÓPEZ GUERRA, L., *El Régimen constitucional español*, Labor, Barcelona, 1982.
- FERNÁNDEZ MIRANDA, A., “Del intento de ampliar el ámbito de la inmunidad”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Nº 12, 1984.
- FERNÁNDEZ-VIAGAS, P., *Inviolabilidad e inmunidad de los Diputados y Senadores: La crisis de los Diputados y Senadores*, Civitas, Madrid, 1990.
- FERRER GARCÍA, A., “Prerrogativas e inmunidades parlamentarias desde el foco de la jurisprudencia”, en *Prerrogativas e inmunidades en el sistema parlamentario*, Seminario Celebrado en Vitoria-Gasteiz los días 27 y 28 de enero de 2020, Vitoria-Gasteiz, 2021.
- GASCÓN INCHAUSTI, F., “Los procesos especiales en el Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal de 2020. Particular consideración del proceso por delitos leves”, *Revista de la Asociación de Profesores de Derecho Procesal de las Universidades Españolas*, nº5, 2022.

- GÓMEZ BENÍTEZ, J. M., “La inviolabilidad y la inmunidad parlamentaria”, *Revista de la Facultad de derecho de la Universidad Complutense*, nº 64, 1982.
- GÓMEZ CORONA, E., “Las prerrogativas parlamentarias: inviolabilidad, inmunidad y sus límites constitucionales”, *Teoría y derecho*, nº 31, 2021, <https://doi.org/10.36151/td.2021.021>
- GÓMEZ SÁNCHEZ, Y., “ Sobre las garantías parlamentarias”, *Revista de Derecho político*, nº 23, 1986.
- GÖRLITZ, N. “Las inmunidades parlamentarias desde la perspectiva del Parlamento Europeo. El concepto autónomo frente al concepto independiente”, en *Prerrogativas e inmunidades en el sistema parlamentario*, Seminario Celebrado en Vitoria-Gasteiz los días 27 y 28 de enero de 2020, Vitoria-Gasteiz, 2021
- GRANADOS CALERO, F. “Diputados y Senadores: su igualdad ante la ley”, *Revista de las Cortes Generales*, nº 17, 1989.
- JIMÉNEZ CARRERO, J.A., “El protocolo nº7 sobre los privilegios, las inmunidades de la Unión Europea: análisis de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE (Gran Sala) de 19 de diciembre de 2010, asunto C-502/19, caso Oriol Junqueras Vies” en *Derecho de la Unión europea e integración regional: liber amicorum al profesor Dr. Carlos Francisco Molina*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2020.
- LÓPEZ GIL, M., “Las prerrogativas parlamentarias en el ordenamiento jurídico español”, *Actualidad Penal*, nº 5, 2000.
- MACHO CARRO, A. “El embrollo jurídico suscitado en torno a la inmunidad de los parlamentarios europeos a raíz del caso Junqueras” en *La influencia de los tratados europeos sobre derechos humanos en la participación y representación política* (DIR) DUEÑAS CASTILLO, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2021,
- MAGALDI PATERNOSTRO, M^a J., “Procedimiento especiales y actuación de oficio del juez: análisis del procedimiento especial para el enjuiciamiento de Diputados y Senadores”, *Cuadernos de Derecho judicial*, nº 28, 1995.
- MARTÍN BRAÑAS, C., “El suplicatorio: naturaleza, ámbito y su control judicial”, *Revista General de Derecho Procesal*, nº 20, 2010.
- MARTÍN DE LLANO, M.I., *Aspectos constitucionales y procesales de la inmunidad parlamentaria*, Dykinson, Madrid, 2010.
- MARTÍNEZ SOSPREDA, M., “Inmunidad y derecho al proceso: la inmunidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, *Revista general de Derecho*, Nº 595, abril, 1994.
- MORALES ARROYO, J. M., “La determinación del período de vigencia del estatuto de Diputados y Senadores” *Revista de las Cortes Generales*, nº19, 1990.
- PEÑARANDA RAMOS, J.L., “La autorización para proceder contra los parlamentarios: Tramitación de los suplicatorios pro el congreso de los Diputados”,

en *Prerrogativas e inmunidades en el sistema parlamentario*, Parlamento Vasco, Vitoria, Gasteiz, 2021.

PÉREZ ROYO, J., “Reliquia histórica o exigencia democrática”, en *Prerrogativas e inmunidades en el sistema parlamentario*, Seminario Celebrado en Vitoria-Gasteiz los días 27 y 28 de enero de 2020, Vitoria-Gasteiz, 2021.

SÁNCHEZ MELGAR, J., “Inmunidad y aforamiento: Aspectos procesales”, *Teoría y Derecho*, nº 31, 2021, <https://doi.org/10.36151/td.2021.025>

SANTAOLALLA LÓPEZ, F., *Derecho Parlamentario*, Espasa Calpe, Madrid, 1990.

SENEN HERNÁNDEZ, M., “Inviolabilidad e inmunidad en el Parlamento Europeo” *Revista de las Cortes Generales*, Nº 9, 1986.

TORRES DEL MORAL, A., *Principios de Derecho Constitucional Español*, Madrid, 1985.

VALLÉS CAVIA, J.A., “La adquisición de la condición de parlamentario europeo y el alcance temporal y material de la inmunidad. A propósito de la sentencia del TJUE en el asunto Junqueras Vies”, *Revista de Derecho Comunitario europeo*, 65, <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.65.06>

VARIOS, Dictamen de la secretaria general del senado sobre las cuestiones planteadas por la ejecución de la sentencia 206/1996, de 27 de noviembre, del Tribunal Constitucional, *Revista de las Cortes Generales*, nº28, primer cuatrimestre, 1993.