

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

THE JUNQUERAS CASE. COMMENTARY ON JUDGMENT C-502/19 OF THE EUROPEAN COURT OF JUSTICE, OF DECEMBER 19, 2019, ON THE IMMUNITY OF MEMBERS OF THE EUROPEAN PARLIAMENT

Elviro ARANDA ÁLVAREZ
Profesor titular de Derecho Constitucional
Catedrático acreditado
Universidad Carlos III de Madrid
<https://orcid.org/0000-0002-0591-1618>

RESUMEN

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea aclara en esta sentencia, además del momento de la adquisición de la condición de parlamentario europeo, el alcance personal, temporal y material de las inmunidades de las que gozan dichos diputados. El Tribunal sostiene que una persona que es elegida al Parlamento Europeo adquiere la condición de europarlamentaria como resultado de las elecciones una vez proclamada por la junta electoral y, a partir del momento de la declaración de los resultados, goza de las inmunidades garantizadas por el artículo 9 del Protocolo (núm. 7) sobre privilegios e inmunidades de los eurodiputados.

Palabras clave: diputados europeos, privilegios e inmunidades parlamentarios, adquisición plena de la condición de diputado.

Artículos clave: art. 71 CE; arts. 2, 10 y 14 TUE; arts. 108.8 y 224.1 y 2 LOREG; arts. 6.2 y 9.2 Protocolo (núm. 7) de privilegios e inmunidades parlamentarios de los eurodiputados.

Resoluciones relacionadas: Sentencia de 10 de julio de 1986, Wybot, 149/85, EU:C:1986:310. Sentencia de 22 de marzo de 2007, Comisión/Bélgica, C-437/04, EU:C:2007:178. El Auto de 13 de julio de 1990, Zwartveld y otros, C-2/88-IMM, EU:C:1990:315. SSTC: STC 51/1985, STC 90/1985, STC 125/1988, STC 243/1988, STC 206/1992, STC 22/1997.

ABSTRACT

The European Court of Justice clarifies in this judgment, in addition to the moment of acquisition of the status of Member of the European Parliament (MEP), the personal, temporal and material scope of the immunities enjoyed by said MEPs. The Court held that a person who is elected to the European Parliament acquires the status of a parliamentarian as a result of the elections once proclaimed by the electoral board and, from the moment of the declaration of the results, enjoys the immunities guaranteed by article 9 of the Protocol (No. 7) on EU privileges and immunities.

Keywords: Members of the European Parliament (MEP), parliamentary privileges and immunities, full acquisition of MEP status.

Key articles: art. 71 of the Spanish Constitution; arts. 2, 10 and 14 of the Treaty on European Union; arts. 108.8 and 224.1 and 2 of the Organic Act 5/1985, of June 19, on the General Electoral System; arts. 6.2 and 9.2 of the Protocol (No 7) on the privileges and parliamentary immunities of the European Union.

Related Judgments and Resolutions: Judgment of the Court of 10 July 1986, Wybot, 149/85, EU:C:1986:310. Judgment of the Court of 22 March 2007, EU Commission/Belgium, C-437/04, EU:C:2007:178. Order of the Court of 13 July 1990, Zwartveld and others, C-2/88-IMM, EU:C:1990:315. SSTC: STC 51/1985, STC 90/1985, STC 125/1988, STC 243/1988, STC 206/1992, STC 22/1997.

I. ANTECEDENTES

La Sentencia C-502/19, del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 19 de diciembre de 2019, caso Junqueras trae causa de la petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Tribunal Supremo español –Auto de 1 de julio de 2019– en el proceso penal promovido contra el Sr. Junqueras. En concreto, el Tribunal Supremo, una vez terminada la causa del *procés* –causa especial núm. 3/20907/2017– y ante la necesidad de resolver un recurso de súplica frente al Auto de 14 de junio de 2019 de dicho tribunal, que denegó al Sr. Junqueras 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 (arts. 108.8 y 224.2 LOREG), decide preguntar al Tribunal de Justicia de la UE si está obligado a levantar la prisión provisional del Sr. Junqueras para que cumpla las formalidades previstas para acreditarse como diputado del Parlamento Europeo.

Aunque son antecedentes remotos respecto al caso comentado, es importante no olvidar que al Sr. Junqueras se le había impuesto medida cautelar de prisión provisional una vez procesado por diversos delitos cometidos entre los días 8 de septiembre y 1 de octubre de 2017, relacionados con la declaración de independencia de Cataluña –rebelión, sedición y malversación de fondos públicos– producida el 2 diciembre de 2017. Con fecha de 21 de diciembre de ese mismo año, fue elegido diputado al Parlamento de Cataluña y, tras su toma de posesión, fue declarada judicialmente su inhabilitación legal para asistir a los debates y votaciones del Pleno de esa cámara mientras subsistiera su situación de prisión provisional. Durante la celebración del juicio oral de la causa en la que estaba incurso, el Sr. Junqueras se presentó como candidato y fue elegido en las elecciones generales al Congreso de los Diputados celebradas el 28 de abril de 2019. Ante esta elección, el Tribunal Supremo, mediante Auto de 14 de mayo de 2019, estimó que no procedía solicitar autorización mediante suplicatorio al Congreso de los Diputados para continuar la causa dado que esta se encontraba ya en fase de juicio oral. Al mismo tiempo, el Tribunal Supremo acordó su salida del centro penitenciario para asistir a la sesión constitutiva y cumplimentar los trámites de presentación

de credencial y declaración de actividades. Adquirida la condición de diputado, fue suspendido en el ejercicio del cargo por Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de fecha 24 de mayo de 2019, en aplicación de lo dispuesto en el art. 384 bis de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Finalmente, también durante la celebración del juicio oral, el Sr. Junqueras se presentó como candidato a las elecciones al Parlamento Europeo, en las que resultó elegido el 26 de mayo de 2019 y proclamado por Acuerdo de la Junta Electoral Central de 13 de junio de 2019. Dicha Junta Electoral Central, en su reunión de 20 de junio de 2019 –expediente núm. 561/73–, adoptó el Acuerdo núm. 518/2019, por el que se notificaba al Parlamento Europeo que el Sr. Junqueras no había adquirido la condición de diputado al Parlamento Europeo, por no haber prestado acatamiento, y, por tanto, tampoco habría adquirido las prerrogativas que le pudieran corresponder, todo ello hasta que prestase ese juramento o promesa.

II. COMENTARIO

Sin duda, las circunstancias políticas que concurren en el caso Junqueras han hecho que esta sentencia del TJUE haya suscitado un debate lleno de prejuicios en cuanto a su interpretación. Esos prejuicios nos están impidiendo, quizás, ver la importancia que tiene dicha resolución judicial. En este comentario se tratará de hacer abstracción de los aspectos políticos que concurren y analizar la decisión del Tribunal desde la perspectiva de sus efectos generales para la elección y acceso a la condición de diputado al Parlamento Europeo, con el fin de extraerle su verdadero valor. En apretada síntesis, lo que el Tribunal de Luxemburgo viene a decir es que solo el voto de los ciudadanos europeos es el que determina que un candidato se convierta en parlamentario con plenos derechos y prerrogativas, sin que puedan los Estados establecer requisitos que suspendan esa condición y esos derechos. Desde luego, su pronunciamiento no es poca cosa si tenemos en cuenta la indefinición regulatoria europea en cuanto a la adquisición y ejercicio de la condición de parlamentario europeo y de sus prerrogativas.

Para llegar a esa conclusión, el Tribunal de Luxemburgo tiene que dilucidar dos grandes cuestiones: primera, en qué momento

debe entenderse que el candidato al Parlamento Europeo, que ha participado en un proceso electoral, ha adquirido la condición plena de diputado; y, segunda, el momento y la extensión con la que se deben aplicar las inmunidades previstas en el art. 9.2 del Protocolo (núm. 7) de privilegios e inmunidades de la UE. Sobre esta última cuestión, además, se ha de pronunciar acerca de si las inmunidades son de aplicación a un diputado electo que está en prisión provisional desde antes de haber sido elegido.

Sobre la primera cuestión, como decíamos, el debate reside en determinar en qué momento se entiende que el candidato electo ha quedado proclamado como tal. De acuerdo con el artículo 8 párrafo primero del Acta Electoral de la UE, *salvo lo dispuesto en la presente Acta, el procedimiento electoral se regirá, en cada Estado miembro, por las disposiciones nacionales*. Por otro lado, el artículo 12 de esta misma norma dice que: *El Parlamento Europeo verificará las credenciales de los diputados al Parlamento Europeo. A tal fin, tomará nota de los resultados oficialmente proclamados por los Estados miembros y decidirá acerca de las controversias que pudieren eventualmente suscitarse en relación con las disposiciones de la presente Acta, con exclusión de las disposiciones nacionales a que dicha Acta remita*.

Pues bien, en este sentido, el artículo 224 de la LOREG establece en su apartado 1.º que: *La Junta Electoral Central procederá, no más tarde del vigésimo día posterior a las elecciones, al recuento de los votos a nivel nacional, a la atribución de escaños correspondientes a cada una de las candidaturas y a la proclamación de electos*. Y en el apartado 2.º dice que: *En el plazo de cinco días desde su proclamación, los candidatos electos deberán jurar o prometer acatamiento a la Constitución ante la Junta Electoral Central. Transcurrido dicho plazo, la Junta Electoral Central declarará vacantes los escaños correspondientes a los Diputados del Parlamento Europeo que no hubieran acatado la Constitución y suspendidas todas las prerrogativas que les pudieran corresponder por razón de su cargo, todo ello hasta que se produzca dicho acatamiento*.

La cuestión es que, según la legislación española, el ejercicio de los derechos y las prerrogativas parlamentarios está sometido a una condición suspensiva: formalizar el juramento o promesa de acatamiento de la Constitución. Sin embargo, de acuerdo con la interpretación que

la sentencia hace de la normativa europea, en aplicación del principio de democracia representativa previsto en los artículos 2, 10, apdo. 1.º, y 14, apdo. 3.º, del TUE, la condición de parlamentario europeo se ha de entender adquirida desde el mismo momento de la proclamación de los resultados electorales realizada por los órganos competentes de los Estados —en nuestro caso la JEC—, sin que pueda mediar más trámite. Los diputados electos, una vez proclamados como tales, formarían parte del Parlamento Europeo sin más. Esta tesis cambia la jurisprudencia del propio TJUE que había declarado anteriormente que, cuando en aplicación del derecho nacional se declara vacante un escaño por no cumplir un requisito de la legislación del Estado, el Parlamento Europeo debe limitarse a “tomar nota”. *En particular, no corresponde al Parlamento Europeo verificar la observancia del procedimiento previsto en el Derecho nacional aplicable o el respeto de los derechos fundamentales del interesado. En efecto, esta facultad pertenece exclusivamente a los órganos jurisdiccionales nacionales competentes* (apdos. 49 y 50 del Asunto C-208/03 P. Jean-Marie Le Pen contra el Parlamento Europeo, 7 de julio de 2005).

Para aquellos que quieran seguir debatiendo sobre este tema habría que apuntar un detalle no menor: tanto el artículo 12 del Acta Electoral de la UE cuanto la interpretación que hace el Tribunal de Justicia de la Unión se están refiriendo a la adquisición de la condición de parlamentario; sin embargo, la norma española no pone en cuestión que el candidato electo haya adquirido la condición de parlamentario desde su proclamación, lo que hace es suspender sus derechos hasta que formalice el juramento o promesa de acatamiento de la Constitución y, por tanto, no emite la credencial que el diputado electo debe presentar ante el Parlamento Europeo. En consecuencia, la cuestión es que un candidato que no ha recogido la credencial y, lógicamente, no ha podido presentarla ante el Parlamento Europeo para que conste su condición, puede pasar a ejercer sus funciones plenamente. La interpretación que hace el Parlamento Europeo es que basta con tener constancia de que el candidato electo ha sido proclamado para considerarlo parlamentario a todos los efectos. En el caso del Sr. Junqueras esta doctrina le era, evidentemente, de aplicación; lo que sucede es que, cuando se dicta, dicho diputado ya está condenado y suspendido en sus derechos políticos por sentencia firme del Tribunal

Supremo, razón por la cual el Parlamento Europeo debe reconocer que había perdido la condición de eurodiputado.

Sin embargo, la doctrina de la sentencia tiene unos efectos que se proyectan sobre otros dos diputados electos, los Sres. Puigdemont y Comín que tampoco se habían presentado ante la JEC a formalizar su acatamiento de la Constitución española. En estos casos, el Parlamento Europeo entendió que, con la doctrina de la sentencia del TJUE en el caso Junqueras, el trámite de juramento o promesa no era conforme con el derecho europeo –artículo 12 del Acta Electoral de la UE– y, por tanto, debía reconocerles plenamente sus derechos parlamentarios.

Como es sabido, el caso de los Sres. Puigdemont y Comín ha tenido una evolución judicial compleja que aún está pendiente de algunas resoluciones.

En un primer momento, ante la negativa de la JEC a reconocerles la condición de diputados del Parlamento Europeo y expedirles la correspondiente credencial, presentaron un recurso ante el Tribunal Supremo que está pendiente de resolución. Ante la ausencia de comunicación de su condición de diputados, el Parlamento Europeo, en un primer momento, optó por no reconocérsela, decisión que fue recurrida por los afectados ante el TJUE –28 de junio de 2019– y que, también, está pendiente de resolución. Junto con esta demanda, los recurrentes presentaron otra de medidas provisionales, también ante el TJUE, pidiendo la suspensión de la decisión del Parlamento Europeo y que se les considerara diputados. El presidente del Tribunal de Justicia de Luxemburgo desestimó la demanda de medidas –Auto de 1 de julio de 2019–.

Una vez que se dicta la sentencia del caso Junqueras, la vicepresidenta del Tribunal de Justicia de la Unión Europea anula el auto del presidente de ese mismo tribunal y devuelve el asunto para que examine de nuevo la demanda de medidas provisionales –Auto de 20 de diciembre de 2019–. Además, esta resolución señala que *determinar si el juramento o acatamiento de la Constitución forma parte del proceso electoral de los miembros del Parlamento Europeo es una cuestión de Derecho cuya respuesta no salta a la vista, sino que debe ser objeto de un examen en profundidad, que no puede ser hecho por el juez de medidas provisionales*. Por tanto, aunque ya tenemos

una doctrina del TJUE sobre el momento de acceder a la condición de diputado europeo que, además, ha aplicado el PE reconociendo dicha condición a los Sres. Puigdemont y Comín sin que hayan efectuado el trámite de acatamiento de la Constitución, quedan pendientes las resoluciones del Tribunal Supremo y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. En la resolución de este último va a ser clave si sigue manteniendo que cualquier requisito posterior a la proclamación de diputado ya no forma parte del proceso electoral y, por tanto, quedaría fuera de las competencias electorales de los Estados.

La segunda cuestión tiene que ver con la aplicación de las prerrogativas parlamentarias y, en particular, con la inmunidad parlamentaria. El artículo 9 del Protocolo núm. 7 sobre privilegios e inmunidades dice 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.

Lo primero que resalta de esta regulación es que la inmunidad a la que hace referencia el artículo 9 del protocolo tiene una extensión distinta a la prevista en la legislación española. En aquella, la inmunidad actúa mientras el Parlamento Europeo esté en período de sesiones; en la española, en cambio, la inmunidad se ostenta durante todo el tiempo, se encuentren o no las Cámaras en período de sesiones. El Tribunal europeo, apoyándose en su jurisprudencia, recuerda que la inmunidad de los miembros del Parlamento Europeo, a pesar de la regulación del artículo 9 del protocolo, se debe proyectar a toda la legislatura esté o no la Cámara en período de sesiones (véase, en este sentido, la Sentencia de 10 de julio de 1986, Wybot, 149/85, EU:C:1986:310, apartados 12 y 27). Señala además que esta interpretación extensiva es la más conforme a los objetivos últimos

de las inmunidades: *Garantizar a las instituciones de la Unión una protección completa y efectiva contra cualquier impedimento o riesgo de menoscabo que pueda afectar a su buen funcionamiento y a su independencia (véanse, en este sentido, la sentencia de 10 de julio de 1986, Wýbot, 149/85, EU:C:1986:310, apartados 12 y 22; el auto de 13 de julio de 1990, Zwartveld y otros, C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, apartado 19, y la sentencia de 22 de marzo de 2007, Comisión/Bélgica, C-437/04, EU:C:2007:178, apartado 56).*

Por lo tanto, al amparo de la resolución comentada, en el caso que se está viendo ante el Tribunal, y puesto que al adquirir el Sr. Junqueras la condición de parlamentario por la proclamación de los resultados definitivos de las elecciones también adquiere las prerrogativas, aunque este estuviera en prisión provisional no se le podría privar de poder desplazarse ante las instancias nacionales o europeas a los efectos de cumplir con las exigencias del Acta Electoral. Todo ello sin menoscabo de que el tribunal nacional pudiera solicitar a la mayor brevedad al Parlamento Europeo que suspendiera la inmunidad reconocida al parlamentario.

Nuevamente, para aquellos que quieran seguir el debate de la solución dada por el Tribunal de Luxemburgo, hemos de apuntar que lo que dice el artículo 9 del Protocolo núm. 7 es que los parlamentarios gozan *en su propio territorio nacional, de las inmunidades reconocidas a los miembros del Parlamento de su país*. Puesto que el Sr. Junqueras no había salido de España, la prerrogativa sería la que le era de aplicación en ese momento: de acuerdo con la doctrina del Tribunal Supremo, ninguna, puesto que no cabe reconocer la inmunidad a un parlamentario que está desde mucho antes de ser diputado en prisión provisional e incurso en la fase final de la vista oral del proceso penal (Auto de 14 de mayo de 2019 de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo). Este es un “detalle” que olvida el Tribunal europeo y del que no hace manifestación alguna. Y puesto que esta sentencia también tiene efectos respecto de la situación en la que quedan los diputados Puigdemont, Comín y ahora la diputada Ponsatí, tendríamos que plantearnos si dichos diputados tienen inmunidad en territorio español, teniendo en cuenta que fueron procesados y reclamados por la justicia española mucho antes de haber sido electos como eurodiputados –Auto de 23 de marzo de 2018–.

III. CONCLUSIONES

Como se reconocía al inicio del comentario, estamos ante una sentencia importante por lo que tiene de proyección más allá del caso concreto; es decir, en el derecho parlamentario, ante un auténtico *leading case*. Sin embargo, paradójicamente, ha tenido nulos efectos sobre el Sr. Junqueras, puesto que todo el debate se refería a la situación de dicho parlamentario cuando estaba sometido a prisión provisional y, cuando se dicta la sentencia y se ha de aplicar, aquel ya no se encontraba sujeto a esa medida cautelar, sino cumpliendo condena firme de trece años de prisión y trece años de inhabilitación absoluta para cargo público impuestas por el Tribunal Supremo por los delitos de sedición y malversación.

Desde luego, la sentencia aclara la regulación europea sobre el acceso a la condición plena de parlamentario europeo en una línea totalmente contraria a la jurisprudencia que ese tribunal había mantenido hasta este momento (caso Jean-Marie Le Pen contra el Parlamento Europeo). Desde ahora, se debe entender que, una vez proclamados los resultados electorales por las instituciones de los Estados, ya se está en plenas condiciones para ejercer el cargo. Eso quiere decir que la legislación electoral del Estado no puede someter a ninguna condición suspensiva el ejercicio pleno de la función representativa, que queda formalizada de acuerdo al derecho electoral de los Estados hasta el momento en el que el órgano electoral competente proclama los resultados (en España, la JEC). Se trata de una doctrina que, con toda seguridad, llevará a que se tenga que reformar la regulación nacional electoral cuando establezca este tipo de causas suspensivas –v. gr. art. 224.2 LOREG–, que afectará a no pocos países y que, nos atrevemos a pronosticar, no estará exenta de polémica.

También supone una interpretación amplia de la inmunidad de los parlamentarios europeos que tendría que llevar a cuestionar la doctrina del Tribunal Supremo español cuando dice que no cabe aplicar la prerrogativa a parlamentarios que están procesados y en prisión provisional. Si esta doctrina no cambia respecto de los parlamentarios nacionales, la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo tendría que realizar una reforma del artículo 9 del Protocolo núm.

7 en su apartado a) cuando asocia la inmunidad de estos a la de los miembros del parlamento de su país.

IV. BIBLIOGRAFÍA

- ARANDA ÁLVAREZ, E. (1993). 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*, 28, pp. 101-120.
- FERNÁNDEZ-VIAGAS BARTOLOMÉ, P. (1990). *La inviolabilidad e inmunidad de los Diputados y Senadores. La crisis de los "privilegios" parlamentarios*. Madrid: Civitas.
- GARCÍA, E. (1989). *Inmunidad parlamentaria y Estado de partidos*. Madrid: Tecnos.
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P. (1990). Sobre las prerrogativas parlamentarias. *Revista de Estudios Políticos*, 69 (Nueva Época), pp. 189-199.
- MARTÍN DE LLANO, M. I. (2010). *Aspectos constitucionales y procesales de la inmunidad parlamentaria en el ordenamiento español*. Madrid: Dykinson.
- MORALES ARROYO, J. M. (2018). Comentario al artículo 71. En *Comentario a la Constitución Española. 40 Aniversario. Libro-Homenaje a Luis López Guerra*. Tomo I (pp. 1143-1152). Valencia: Tirant lo Blanch.
- PEÑARANDA RAMOS, J. L. (2006). La dimensión actual de las prerrogativas parlamentarias. En *Comentarios a la Constitución española de 1978*. Tomo IV (pp. 326-388). Madrid: Edersa.