

# ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL ESTATUTO JURÍDICO DE LOS DIPUTADOS AL PARLAMENTO EUROPEO<sup>1</sup>

Luis I. Gordillo Pérez

Profesor Titular de Derecho Constitucional

Universidad de Deusto

## SUMARIO

1. COMPOSICIÓN .....	1
2. NATURALEZA DEL MANDATO PARLAMENTARIO: INDEPENDIENTE Y REPRESENTATIVO.....	2
3. ADQUISICIÓN Y PÉRDIDA DE LA CONDICIÓN DE EURODIPUTADO .....	5
4. PRERROGATIVAS INDIVIDUALES DEL EURODIPUTADO. ....	6
5. AUTONOMÍA DEL DIPUTADO.....	11

La composición y el Estatuto Jurídico de los miembros del Parlamento Europeo no están regulados en un único texto, sino que hay que tener en cuenta las disposiciones del TUE-L (artículo 14), del TFUE (artículos 223-234), el Reglamento interno («*Rules of Procedure*», en inglés) del Parlamento (artículos 1-36, especialmente) y otras normas, como la Decisión relativa al reparto final de escaños entre Estados<sup>2</sup>.

## 1. COMPOSICIÓN.

**Pueblo de los Estados o Pueblo Europeo.** La legislación anterior que establecía la composición del Parlamento Europeo hacía referencia a que éste representaba a «los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad». La reforma operada por el Tratado de Lisboa prescinde de esta concepción e indica que el Parlamento está «compuesto por representantes de los ciudadanos de la Unión» (artículo 14.2 TUE-L). En todo caso, dado que el reparto de escaños se realiza entre los Estados miembros, donde son elegidos finalmente los diputados al Parlamento Europeo, lo cierto es que este Parlamento sigue representando a los pueblos de los diferentes Estados y no tanto a un ‘Pueblo Europeo’<sup>3</sup>.

**Principios.** El artículo 14 TUE-L establece los límites que el Consejo Europeo, junto con el Parlamento, deben respetar a la hora de concretar la composición y el reparto de escaños. Así, los límites que establece el Tratado son los siguientes:

- El número máximo de diputados será de 751 (750 más el presidente, reza la disposición).
- El número de diputados por Estado oscilará entre un mínimo de 6 y un máximo de 96.

<sup>1</sup> Comunicación presentada al XV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España, Universidad de León, 30-31 marzo 2017. Este texto está basado en la contribución del autor al capítulo MARTÍNEZ ALARCÓN, M. L., GARCÍA GUERRERO, J. L., GORDILLO PÉREZ, L. I., «El parlamento Europeo», LÓPEZ CASTILLO, A. (Dir.), *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tirant, Valencia, 2016, Vol. I, pp. 421-511.

<sup>2</sup> Toda selección bibliográfica de trabajos monográficos sobre la cuestión ha de incluir los clásicos Clinchamps, N., *Parlement Européen et Droit parlementaire*, LGDJ, Paris, 2006; CORBETT, R.; JACOBS, F.; SHACKLETON, M., *The European Parliament*, 8th ed., John Harper Publishing, London, 2011; JUDGE, D.; EARNshaw, D., *The European Parliament*, Palgrave Macmillan, New York, 2003.

<sup>3</sup> JACQUÉ, J. P., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 7e ed., Dalloz, Paris, 2012, p. 251.

- La asignación de diputados a cada Estado seguirá un criterio «decrecientemente proporcional».

La proporcionalidad decreciente hace no hace referencia a ninguna fórmula específica, simplemente constituye un principio orientador que implica que a la hora de asignar los escaños a cada Estado, los Estados menos poblados estarían sobrerepresentados (más escaños de los que les corresponderían con una cuota proporcional exacta) y los más poblados estarían parcialmente infrarrepresentados (menos escaños de los que les corresponderían con una cuota proporcional exacta).

- El reparto definitivo se establecerá a través de un procedimiento de codecisión (entre el Parlamento –que actúa por mayoría– y el Consejo Europeo –por unanimidad–) en el que los Estados acaban teniendo derecho de voto.
- El modo de elección será a través de sufragio universal, directo, libre, secreto durante un período de 5 años.

**Reparto de escaños vigente.** Siguiendo lo establecido en el artículo 14.2 TUE-L, a propuesta del Parlamento, el Consejo Europeo adoptó por unanimidad la Decisión 2013/312/UE por la que se fijó la composición del Parlamento Europeo para las elecciones de 2014. Así, el Parlamento Europeo está ahora compuesto por 751 diputados, distribuidos entre los Estados miembros de la siguiente manera: Alemania, 96; Francia, 74; Italia y el Reino Unido, 73; España, 54; Polonia, 51; Rumanía, 32; los Países Bajos, 26; Bélgica, Grecia, Hungría, Portugal y la República Checa, 21; Suecia, 20; Austria, 18; Bulgaria, 17; Finlandia, Dinamarca y Eslovaquia, 13; Croacia, Irlanda y Lituania, 11; Letonia y Eslovenia, 8; Chipre, Estonia, Luxemburgo y Malta, 6.

La propia Decisión establece que la distribución de escaños volverá a revisarse con suficiente antelación antes de las elecciones que se celebrarán en 2019, aspecto éste de particular interés, teniendo en cuenta las consecuencias del llamado *Brexit*.

## **2. NATURALEZA DEL MANDATO PARLAMENTARIO: INDEPENDIENTE Y REPRESENTATIVO.**

**Independencia de los diputados.** La independencia de los parlamentarios quedaría amparada por la declaración formal de la prohibición del mandato imperativo ( contenida en el artículo 6 del Acta relativa a la elección de los diputados al Parlamento), por el establecimiento de una serie de garantías procesales (que se analizarán posteriormente) y de compensaciones económicas (sueldos, dietas y asimilados) y por la regulación de dos instituciones clásicas del parlamentarismo: las situaciones de inelegibilidad y de incompatibilidad.

**Prohibición del mandato imperativo.** El artículo 6 del Acta relativa a la elección de diputados establece que «[e]l voto de los diputados será individual y personal. Los diputados no podrán quedar vinculados por instrucciones ni recibir mandato imperativo alguno». En este contexto, la problemática relativa a la norma ya clásica en Derecho parlamentario que prohíbe el mandato imperativo es similar a la existente en los parlamentos nacionales. Es decir, según la teoría clásica, el diputado no representaría ni a colegios electorales ni a ciudadanos como tales, ni tampoco a ningún grupo de individuos en concreto, sino a la nación como un cuerpo unificado, visto en su conjunto y diferente, por tanto, de unidades individuales o de grupos parciales que la

nación incluiría como parte de sí misma<sup>4</sup>. Esta definición podría adaptarse perfectamente al caso del Parlamento Europeo sustituyendo la palabra «nación» por «ciudadanos de la Unión» del artículo 14.2 TUE-L. Es cierto que por circunstancias funcionales se asigna un número de diputados de terminado a una circunscripción electoral en concreto pero la elección no es condicional, sino que una vez elegidos, representan a toda la ciudadanía de la Unión y no a una parte alícuota, por más que determinados partidos o grupos proclamen que representan solo a sus electores<sup>5</sup>.

La prohibición del mandato imperativo ha sido analizada por el propio Parlamento Europeo a propósito de la validez de la práctica de algunos partidos o listas electorales de establecer la norma interna de que al pasar un tiempo determinado (un año, dos años, media legislatura) el diputado en concreto dimitirá y hará correr la lista para que otro compañero pase a sustituirlo (en francés esta práctica se denomina «*tourniquet*»). La comisión correspondiente a la que en su día se le planteó esta cuestión por primera vez no se detuvo en el análisis de la legalidad de esta práctica, sino que optó por confirmar que la dimisión de un diputado sólo podía depender de su voluntad y nunca venir impuesta. El Reglamento del Parlamento establece que le corresponde a la comisión competente (normalmente el de Asuntos Jurídicos) analizar la regularidad de la dimisión y, en su caso, reenviar la cuestión al Parlamento por conducto de su presidente.

Estos acuerdos de dimisiones prematuras son, por tanto, de carácter político y fueron calificados como nulos jurídicamente por el artículo 3.2 de la Decisión 2005/684/CE, Euratom sobre la adopción del Estatuto de los diputados al Parlamento Europeo.

**Inelegibilidad e incompatibilidad.** En puridad, la inelegibilidad implica la incapacidad objetiva para ser titular de ciertas funciones o cargos públicos, mientras que la incompatibilidad pretende evitar que titulares de otras funciones participen en otros órganos distorsionando la separación de poderes y funciones que los textos fundamentales hayan establecido. Simplificando, y centrándonos en la práctica, la inelegibilidad consiste, esencialmente, en la incapacidad para ser candidato, en tanto que la incompatibilidad implica la imposibilidad de ejercer al mismo tiempo dos funciones o cargos. En el ámbito nacional, por ejemplo, la inelegibilidad implicaría que aquellos cargos o titulares de alguna función determinada que quieran integrar una candidatura han de presentar primero su dimisión (ej. si el Defensor del Pueblo español quisiese presentarse a las elecciones generales como diputado, por ejemplo, tendría que dimitir primero como Defensor del Pueblo). La otra circunstancia, la incompatibilidad, es sobrevenida. Así, un diputado autonómico podría presentarse en las listas al Congreso de los Diputados pero, si resulta elegido, tendrá que optar por uno de los dos escaños, no pudiendo ser al mismo tiempo diputado autonómico y al Congreso.

En el específico caso del Parlamento Europeo, las normas de la Unión no establecen situaciones de inelegibilidad, sino que remiten a la legislación nacional de cada Estado. Al Parlamento no le corresponde, por tanto, verificar la validez de los procedimientos internos de los Estados, sino que en estas circunstancias es un tercero al que simplemente se le notifica una circunstancia en cuya calificación o verificación

---

<sup>4</sup> CARRÉ DE MALBERG, R., *Contribution à la théorie générale de l'Etat, spécialement d'après les données fournies par le droit constitutionnel français*, Vol. II, CNRS, Paris, (original de 1922), reimpresión 1962, pp. 322-360.

<sup>5</sup> BÖTTGER, U., «Die Rechtsstellung des Abgeordneten des Europäischen Parlaments», *Europarecht*, 2002, pp. 898-916.

carece de competencia. En el caso español, las causas de inelegibilidad aparecen establecidas en el artículo 6 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, LOREG – LO 5/1985, que básicamente ser refieren a altos cargos de la Administración del Estado y los condenados por sentencia firme a pena privativa de libertad o por sentencia no firme por delitos de terrorismo, rebelión o contra las instituciones.

Concretamente, el artículo 6 de la LOREG establece que son inelegibles: los miembros de la Familia Real Española; los presidentes del Tribunal Constitucional, del Tribunal Supremo, del Consejo de Estado, del Tribunal de Cuentas; los magistrados del Tribunal Constitucional, los Vocales del Consejo General del Poder Judicial, los Consejeros Permanentes del Consejo de Estado y los Consejeros del Tribunal de Cuentas; el Defensor del Pueblo y sus Adjuntos; el Fiscal General del Estado; Subsecretarios, Secretarios generales, Directores generales de los Departamentos Ministeriales y los equiparados a ellos; en particular, los Directores de los Departamentos del Gabinete de la Presidencia del Gobierno y los Directores de los Gabinetes de los Ministros y de los Secretarios de Estado; Jefes de Misión acreditados; Magistrados, Jueces y Fiscales; militares profesionales y de complemento y miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y Policía, en activo; los Presidentes, Vocales y Secretarios de las Juntas Electorales; los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas y los Subdelegados del Gobierno y las autoridades similares con distinta competencia territorial; el Presidente de la Corporación de Radio Televisión Española y las sociedades que la integran; los Presidentes, Directores y cargos asimilados de las entidades estatales autónomas con competencia en todo el territorio nacional, así como los Delegados del Gobierno en las mismas; los Presidentes y Directores generales de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social con competencia en todo el territorio nacional; el Director de la Oficina del Censo Electoral; el Gobernador y Subgobernador del Banco de España y los Presidentes y Directores del Instituto de Crédito Oficial y de las demás entidades oficiales de crédito; y el Presidente, los Consejeros y el Secretario general del Consejo General de Seguridad Nuclear).

El régimen de incompatibilidades, por su parte, está determinado en primer lugar por el Acta relativa a la elección de los diputados al Parlamento Europeo y, en segundo lugar, por aquellas incompatibilidades específicas que en cada caso establezca la legislación nacional. Así, la condición de diputado al Parlamento Europeo es incompatible con la de miembro del Gobierno de un Estado miembro; miembro de la Comisión; Juez, Abogado General o Secretario del Tribunal de Justicia de la Unión Europea; miembro del Tribunal de Cuentas; del Comité Económico y Social Europeo; de comités u otros organismos establecidos de conformidad con los Tratados para la gestión de los fondos de la UE o el desempeño de una tarea permanente y directa de gestión administrativa; y miembro del Consejo de Administración, del Comité de Dirección o del personal del Banco Europeo de Inversiones, así como con la condición de funcionario o agente en activo de las instituciones de la Unión Europea o de los organismos especializados vinculados a las mismas. Tampoco es compatible la condición de eurodiputado con la de miembro del Comité de las Regiones; del Tribunal General; del Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo; Defensor del pueblo de la Unión Europea; ni tampoco con la de parlamentario nacional. Además, hay que tener en cuenta las incompatibilidades que pueda establecer la legislación nacional. Así, en el caso español, el artículo 211 LOREG establece el elenco de causas de incompatibilidad: añade a las de inelegibilidad, el ser miembro de las Cortes Generales (diputado o senador), diputado autonómico o las otras circunstancias establecidas en el artículo 155.2 de la LOREG (presidente de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia; miembros del Consejo de Administración de la Corporación de Radio Televisión Española; miembros del Gabinete de la Presidencia del Gobierno o de cualquiera de los Ministerios y de los Secretarios de Estado; Delegados del Gobierno en Autoridades Portuarias, Confederaciones Hidrográficas, Sociedades Concesionarias de Autopistas de Peaje; Presidentes de los Consejos de Administración, Consejeros, Administradores, Directores generales, Gerentes y cargos equivalentes de entes públicos, monopolios estatales y empresas con participación pública mayoritaria)

**Actividades profesionales y privadas.** En principio no existe incompatibilidad legal entre el mandato parlamentario y el ejercicio de una actividad privada. En beneficio de la transparencia, el Parlamento estableció un sistema de declaración de intereses económicos de sus miembros. Así, si se está tratando algún tema o cuestión en la que el parlamentario tiene algún interés declarado, ha de hacerlo constar antes de iniciar el debate. Además, existe un registro de acceso público en el que han de constar las actividades remuneradas (y alguna no remunerada) de los miembros del Parlamento (ej. Docencia, participación en consejos de administración, asociaciones no gubernamentales, etc.). Este documento de declaración de intereses económicos ha de ser completado obligatoriamente por los diputados, aunque la sanción establecida consistiría en algunas de las establecidas en el artículo 166.3 del Reglamento (amonestación, pérdida parcial del derecho a dietas, suspensión de 2 a 10 días, propuesta de suspensión o cese del ejercicio de cargos internos). Además, el artículo 4.4 del Reglamento establece que «[l]os diputados no podrán ser elegidos para ejercer cargos en el Parlamento o en los órganos del mismo, ni ser nombrados ponentes, ni formar parte de delegaciones oficiales, si no han presentado su declaración de intereses económicos».

En aras de mejorar la transparencia el Parlamento Europeo, siguiendo la estela de otros parlamentos y estructuras burocráticas, siguiendo lo establecido en el vigente artículo 11 de su Reglamento, se ha dotado de un ‘Código de conducta de los diputados al Parlamento Europeo en materia de intereses económicos y conflictos de intereses’, que figura como Anexo I al propio Reglamento. Este Código positiviza una serie de buenas prácticas e indicaciones tendentes a acentuar la independencia de la institución protegiéndola de conductas de sus miembros que, si bien pueden no ser ilegales, en cambio podrían poner en cuestión la rectitud de las actuaciones de los parlamentarios en beneficio de los ciudadanos de la Unión y no de intereses particulares, especialmente, si existe, además, algún beneficio directo o mediato para el diputado. Así, este Código describe lo que se entiende por ‘conflicto de intereses’, realiza un inventario exhaustivo del contenido de la declaración de intereses económicos de los diputados o les impide a los parlamentarios recibir regalos de más de 150 €, entre otras medidas. Además, crea un órgano de control llamado ‘Comité consultivo sobre la conducta de los diputados’. Dicho comité no tiene poder sancionador autónomo, pero sí puede proponer al Presidente que penalice a un diputado con alguna de las sanciones establecidas en el artículo 166 del Reglamento.

### **3. ADQUISICIÓN Y PÉRDIDA DE LA CONDICIÓN DE EURODIPUTADO.**

**Verificación de credenciales.** El Acta sobre la elección de los diputados al Parlamento Europeo ya establecía en su redacción original de 1976 que la Cámara tenía la obligación de comprobar las credenciales de los miembros. Esta función la lleva a cabo la comisión parlamentaria competente (en estos momentos la Comisión de Asuntos Jurídicos) y normalmente es una cuestión formal: se limita a tomar nota de los resultados electorales que han comunicado las autoridades nacionales.

Esta verificación de credenciales no siempre fue una mera formalidad, y ha habido casos en los que se ha cuestionado la sustitución de algún parlamentario siguiendo un procedimiento de designación (por ejemplo, en Irlanda en 1981). En todo caso, en la actualidad, esta verificación nunca ha ido más allá de una comprobación formal.

**Duración.** El Acta estableció en su artículo 5 la duración de la legislatura, que la fijó en cinco años. También el artículo 4 del Reglamento recuerda esta duración. La

pérdida de la condición de eurodiputado se produce, normalmente, con la finalización de la legislatura y la constitución del nuevo Parlamento. Esta duración del mandato encaja con la tradición parlamentaria comparada en Europa, donde se establece un mandato que oscila entre los 4 y los 5 años. Aunque la norma relativa a la celebración de elecciones es bastante rígida en cuanto al agotamiento íntegro de los cinco años de legislatura, en una de sus disposiciones permite convocar elecciones o bien hasta dos meses antes de que expiren los cinco años o bien hasta un mes después

La norma es el Acta relativa a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo, aprobada como anexo a la Decisión 76/787/CECA/CEE, Euratom del Consejo (DO L 278 de 8.10.1976, p. 1) modificada por la Decisión 93/81/ Euratom/CECA/CEE del Consejo (DO L 33 de 9.2.1993, p. 15) y la Decisión 2002/722/CE, Euratom del Consejo (DO L 283 de 21.10.2002, p.1).

**Finalización accidental del mandato.** Existen una serie de circunstancias, reguladas en el artículo 13 del Acta y en el artículo 4 del Reglamento, que pueden producir la pérdida de esta condición de diputado al Parlamento Europeo con anterioridad al vencimiento de la legislatura: dimisión, p, incompatibilidades sobrevenidas o la anulación del mandato, con arreglo a la legislación nacional.

Sobre la dimisión, cabe decir que es un acto personalísimo del diputado, no pudiéndosele obligar a hacerlo (artículo 2.2 del Estatuto de los diputados de 2005). Como consecuencia de la ausencia de un mandato imperativo, el abandono o expulsión del partido por el que se resultó elegido no implicaría, tampoco, la pérdida del escaño. Por otra parte, de sobrevenir incompatibilidades, bien de acuerdo con la legislación nacional (ej. Nombramiento como ministro), bien de acuerdo con la legislación de la UE (ej. Nombramiento como Comisario), el diputado habrá de abandonar el escaño que, declarado vacante, será cubierto de acuerdo con la legislación del Estado en el que fue elegido (el siguiente de la lista, en el caso español). Igualmente, el Acta recoge la pérdida de la condición de diputado en caso de quedar anulado el mandato. El alcance de esta expresión, genérica, ha de ser determinado por la legislación nacional que, por ejemplo, podría prever la finalización automática del mandato en caso de que le sea de aplicación algún tipo de sanción penal.

#### 4. PRERROGATIVAS INDIVIDUALES DEL EURODIPUTADO.

**Régimen jurídico de las prerrogativas.** El artículo 6.2 del Acta establece que «[l]os diputados al Parlamento Europeo se beneficiarán de los privilegios e inmunidades que les son aplicables a tenor del protocolo de 8 de abril de 1965 sobre los privilegios y las inmunidades de las Comunidades Europeas». Este artículo, que inicialmente era el 4.2, fue aprobado en un momento en el que los parlamentarios no eran elegidos por sufragio universal directo, por lo que esta norma sólo buscaba añadir la ‘libre circulación parlamentaria europea’ al régimen de garantías y prerrogativas que ya reconocía la legislación nacional. La normativa revista algunas lagunas y el régimen jurídico de las prerrogativas parlamentarias tiene una regulación un tanto dispersa y, en general, mejora sustancialmente el estatuto de los parlamentarios nacionales<sup>6</sup>.

Así, el régimen jurídico de las prerrogativas de los parlamentarios europeos aparece en el artículo 6.2 del Acta sobre la elección de los diputados al Parlamento Europeo de 1976 (modificado por última vez por la Decisión 2002/772/CE, Euratom); los artículos 7 a 9 del Protocolo núm. 7 del TFUE, sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión Europea (antiguo Protocolo sobre privilegios e inmunidades de las Comunidades Europeas, de 8 de abril de 1965, anexo al Tratado de Bruselas de la

---

<sup>6</sup> CLINCHAMPS, N., *Parlement Européen et Droit parlementaire*, LGDJ, Paris, 2006.

misma fecha) y los artículos 5 a 9 del Reglamento del Parlamento Europeo (versión de 2015, VIII Legislatura).

*Acta relativa a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo, aneja a la Decisión del Consejo de 20 de septiembre de 1976, y de sus modificaciones posteriores [extracto]*

#### **Artículo 6**

1. El voto de los diputados será individual y personal. Los diputados no podrán quedar vinculados por instrucciones ni recibir mandato imperativo alguno.

2. Los diputados al Parlamento Europeo se beneficiarán de los privilegios e inmunidades que les son aplicables a tenor del protocolo de 8 de abril de 1965 sobre los privilegios y las inmunidades de las Comunidades Europeas.

*Protocolo núm. 7 [Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea]. Sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión Europea [extracto]*

#### **Artículo 7 (antiguo artículo 8)**

No se impondrá ninguna restricción de orden administrativo o de otro tipo a la libertad de movimiento de los miembros del Parlamento Europeo cuando se dirijan al lugar de reunión del Parlamento Europeo o regresen de éste.

En materia aduanera y de control de cambios, los miembros del Parlamento Europeo recibirán:

a) de su propio Gobierno, las mismas facilidades que las concedidas a los altos funcionarios cuando se desplazan al extranjero en misión oficial de carácter temporal;

b) de los Gobiernos de los demás Estados miembros, las mismas facilidades que las concedidas a los representantes de Gobiernos extranjeros en misión oficial de carácter temporal.

#### **Artículo 8 (antiguo artículo 9)**

Los miembros del Parlamento Europeo no podrán ser buscados, detenidos ni procesados por las opiniones o los votos por ellos emitidos en el ejercicio de sus funciones.

#### **Artículo 9 (antiguo artículo 10)**

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.

*Reglamento del Parlamento Europeo (VIII Legislatura, versión de enero de 2015) [extracto]*

#### **Artículo 5. Privilegios e inmunidades**

1. Los diputados gozarán de los privilegios y las inmunidades establecidos en el Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión Europea.

2. La inmunidad parlamentaria no es un privilegio personal del diputado, sino una garantía de independencia del Parlamento en su conjunto y de sus diputados.

3. Los salvoconductos para la libre circulación de los diputados por los Estados miembros les serán expedidos por el Presidente del Parlamento en cuanto este reciba su elección.

4. Los diputados tendrán derecho a consultar cualquier expediente en poder del Parlamento o de sus comisiones, excepto los expedientes y cuentas personales, a los que solamente tendrán acceso los diputados interesados. El anexo VII del presente Reglamento regula las excepciones a la aplicación de este principio para el tratamiento de documentos en aquellos casos en que pueda denegarse el acceso del público a los mismos de conformidad con el Reglamento (CE) nº 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión.

#### **Artículo 6. Suspensión de la inmunidad**

1. En el ejercicio de sus prerrogativas con respecto a los privilegios y las inmunidades, el Parlamento actuará para mantener su integridad como asamblea legislativa democrática y para asegurar la independencia de los diputados en el ejercicio de sus funciones. Todo suplicatorio de suspensión de la inmunidad se evaluará de conformidad con lo dispuesto en los artículos 7, 8 y 9 del Protocolo sobre los privilegios e inmunidades de la Unión Europea y con los principios a los que se refiere el presente artículo.

2. Cuando se requiera que un diputado comparezca en calidad de testigo o de perito, no será necesario un suplicatorio de suspensión de la inmunidad, siempre que:

– el diputado no se vea obligado a comparecer en día u hora que impidan o dificulten la realización de su labor parlamentaria, o que pueda prestar la declaración por escrito o de otra forma que no dificulte el cumplimiento de sus obligaciones parlamentarias; y que

– el diputado no se vea obligado a declarar sobre informaciones obtenidas confidencialmente en el ejercicio de su mandato y que no crea procedente revelar.

#### **Artículo 7. Amparo de los privilegios e inmunidades**

1. En caso de que se alegue que las autoridades de un Estado miembro han vulnerado los privilegios e inmunidades de un diputado o un antiguo diputado, podrá solicitarse, de conformidad con el artículo 9, apartado 1, una decisión del Parlamento respecto a si se ha producido, en efecto, una vulneración de dichos privilegios e inmunidades.

2. En particular, podrá formularse dicha solicitud de amparo de los privilegios e inmunidades si se considera que las circunstancias constituyen una restricción de orden administrativo o de otro tipo a la libertad de movimiento de los diputados cuando se dirijan al lugar de reunión del Parlamento o regresen de este, o a la expresión de opiniones o emisión de votos en el ejercicio de sus funciones, o si entran en el ámbito de aplicación del artículo 9 del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión Europea.

(...)

#### **Artículo 8. Acción urgente del Presidente para confirmar la inmunidad**

1. Con carácter de urgencia, cuando un diputado sea detenido o vea restringida su libertad de movimiento en infracción manifiesta de sus privilegios e inmunidades, el Presidente, previa consulta al presidente y al ponente de la comisión competente, podrá tomar la iniciativa de confirmar los privilegios e inmunidades del diputado interesado. El Presidente notificará esta iniciativa a la comisión competente e informará al Parlamento.

2. Cuando el Presidente haga uso de los poderes que le confiere el apartado 1, la comisión competente tomará conocimiento de la iniciativa del Presidente en su reunión siguiente. Cuando la comisión lo considere necesario, podrá elaborar un informe para someterlo al Pleno.

#### **Artículo 9. Procedimientos relativos a la inmunidad [extracto]**

1. Todo suplicatorio dirigido al Presidente por una autoridad competente de un Estado miembro con objeto de suspender la inmunidad de un diputado, o toda demanda de un diputado o un antiguo diputado con objeto de que se amparen sus privilegios e inmunidades, se comunicará al Pleno y se remitirá a la comisión competente.

2. La comisión examinará sin demora, pero teniendo en cuenta su complejidad relativa, los suplicatorios de suspensión de la inmunidad parlamentaria o las demandas de amparo de los privilegios e inmunidades.

3. La comisión formulará una propuesta de decisión motivada, que recomendará la concesión o denegación del suplicatorio de suspensión de la inmunidad o de la demanda de amparo de la inmunidad y los privilegios.

(...)

9. El Presidente comunicará inmediatamente la decisión del Parlamento al diputado interesado y a la autoridad competente del Estado miembro de que se trate, solicitando que se le informe sobre cualquier hecho nuevo que se produzca en el correspondiente procedimiento, así como sobre las resoluciones judiciales que se dicten en consecuencia. En cuanto el Presidente reciba esa información, la comunicará al Parlamento en la forma que estime más oportuna, si es necesario previa consulta a la comisión competente.

(...)

**Libertad de circulación.** A tenor de las normas vigentes, en estos momentos, los europarlamentarios se benefician de una libertad absoluta de circulación (reciben, de hecho, un ‘salvoconducto’ específico al tomar posesión) para acudir y regresar de las reuniones de la Cámara. Sobre esta cuestión hay jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En principio, un Estado miembro podría denegar la entrada de un parlamentario europeo alegando razones de orden público y/o seguridad. Sin embargo, el Tribunal de Estrasburgo condenó a Francia por haber expulsado de la Polinesia francesa y de Nueva Caledonia a una europarlamentaria que participaba en una manifestación alegando que el artículo 16 (que permite restringir los derechos políticos a los no nacionales) no se podía aplicar a la legisladora dado que era nacional de un Estado miembro de la UE y, además, parlamentaria europea<sup>7</sup>.

**Inviolabilidad.** La inviolabilidad podría definirse como una suerte de ‘súper-derecho’ a la libertad de expresión de la que gozan los parlamentarios y que encuentra su justificación en la necesidad de salvaguardar la independencia y libertad de los legisladores. Siguiendo las regulaciones clásicas nacionales, el artículo 8 del Protocolo núm. 7 al TFUE establece que «[l]os miembros del Parlamento Europeo no podrán ser buscados, detenidos ni procesados por las opiniones o los votos por ellos emitidos en el ejercicio de sus funciones». Fuera del caso de flagrante delito, la protección dispensada a los europarlamentarios solo estaría vigente en el período de sesiones (artículo 9 del Protocolo núm. 7 al TFUE). Sin embargo, el Tribunal de Justicia ha considerado que el Parlamento está en período de sesiones durante la vigencia de la legislatura, salvo los períodos vacacionales<sup>8</sup>. Sin embargo, y a tenor de esta misma jurisprudencia, sería extraño que no se considerase amparados por la inviolabilidad a los diputados incluso en esos períodos de vacaciones (Navidad y verano).

**Inmunidad.** La inmunidad es otra clásica prerrogativa parlamentaria que pretende proteger al poder legislativo de los otros dos poderes clásicos, garantizando, una vez más, la independencia absoluta del Parlamento. Consiste, en términos generales, en la imposibilidad de detener o de perseguir penalmente a los miembros de la Cámara sin que ésta antes haya comprobado que no se trata de una maniobra que pretende alterar la composición del Parlamento o condicionar su independencia. Descartadas estas intenciones espurias (es decir, la persecución por motivos políticos), el Parlamento ha de conceder la autorización para procesar al miembro afectado, ya que

<sup>7</sup> Recursos 15773/89 y 15774/89, *Piermont vs. Francia*, STEDH 27 abril 1995, párrafo 64. Sobre esta cuestión, PRESNO LINERA, M., «Las garantías para los extranjeros y los límites a sus derechos en el convenio europeo de derechos humanos», *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C.*, núm. 21, 2008, pp. 85-97.

<sup>8</sup> Asunto 149/85, *Roger Wybot vs. Edgar Faure y otros*, STJ 10 julio 1986, párrafo 22, ECLI:EU:C:1986:310. Sobre este caso, SANTAOLALLA, F., «Extensión temporal de la inmunidad de los diputados europeos», *Noticias CEE*, núm. 28, 1987, pp. 107-108.

de lo contrario esta prerrogativa se transformaría en un privilegio inasumible por un Estado democrático de Derecho. La inmunidad afecta al ámbito penal, con lo que las posibles demandas civiles o propias del orden laboral o contencioso administrativo no quedarían dentro del ámbito de aplicación de esta excepción si no afectan a la libertad de circulación del diputado ni le impiden ejercer su labor parlamentaria. El Reglamento del Parlamento Europeo prevé, en una pormenorizada regulación, y del que cabe destacar que, en realidad, es una prerrogativa de la cámara (el diputado no puede renunciar a ella), el sistema de concesión del suplicatorio es garantista para con el afectado y que, en la práctica, se ha dado una interpretación muy generosa y favorable a la inmunidad, con lo que el Parlamento la ha levantado en situaciones muy excepcionales<sup>9</sup>.

**Régimen económico.** El régimen económico de los europarlamentarios ha experimentado una evolución importante. El marco actual es producto de la vigente Decisión 2005/684/CE, Euratom, del Parlamento Europeo, de 28 de septiembre de 2005, sobre la adopción del Estatuto de los diputados al Parlamento Europeo. En un principio, el régimen económico lo establecían las normas nacionales. Posteriormente, se fue operando una armonización progresiva del sistema retributivo y se estableció un generoso sistema de compensación de gastos de viaje, financiación de la oficina particular de cada diputado y sueldos de colaboradores. Este sistema suscitó controversias desde el principio y los distintos presidentes señalaron que era necesario revisar el sistema para evitar los abusos. Tras una serie de vaivenes, se aprobó el ‘Estatuto único’ para los diputados a través de la mencionada Decisión del año 2005 (que entraría en vigor en la legislatura que comenzó en 2009) que modificó el sistema sustancialmente.

Así, en la actualidad, de acuerdo con el artículo 10 del Estatuto un diputado al Parlamento Europeo tendrá una asignación equivalente al 38,5% del sueldo de un juez del Tribunal de Justicia, cantidad que, para el año 2014, ascendió a 8.020,53 euros brutos, 6.250,37 euros netos, tras la retención pertinente del impuesto comunitario al que se está sujeto y la cotización del seguro de accidentes. Además, cada diputado percibe una asignación mensual destinada a cubrir gastos generales de su oficina que, en 2015, ascendió a 4.320 euros mensuales. Igualmente, tienen derecho al reembolso del coste real de sus billetes de viaje para asistir a las reuniones del Parlamento y, por otro lado, tienen además derecho al reembolso de otros gastos de viaje, alojamiento y similares ocasionados con motivo de su actividad en tanto que diputados fuera del Estado por el que fueron elegidos (hasta un límite anual de 4.264 euros, en cifras de 2015). El Parlamento también paga una dieta diaria fija de 306 euros (‘dieta de estancia’) para cubrir todos los demás gastos en que incurren los diputados con ocasión de los períodos de actividades parlamentarias. Igualmente, existe una partida para que los diputados puedan seleccionar a su propio personal. El Parlamento gestiona estos contratos, prohibiendo que empleen a familiares cercanos, y cubre los gastos hasta un máximo de 22.879 euros al mes por diputado (la cantidad estuvo congelada por varios años y a partir de 2016 se incrementó en 1.500 euros mensuales)<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Asuntos acumulados C-200/07 y C-201/07, *A. L. Marra vs. E. De Gregorio y Antonio Clemente*, STJ 21 de octubre de 2008, ECLI:EU:C:2008:579. MICHEL, V., «Compétence exclusive des juridictions nationales pour juger de l'inviolabilité d'un député européen», Europe, Décembre 1998, Comm. N. 400 pp. 11-12.

<sup>10</sup> Decisión de la mesa del Parlamento Europeo de 26 de octubre de 2015 por la que se modifican las Medidas de aplicación del Estatuto de los diputados al Parlamento Europeo, *Diario Oficial de la Unión Europea* 2015/C 397/03, 28 noviembre 2015.

De conformidad con el artículo 13 del Estatuto, al finalizar su mandato, tendrán derecho a una indemnización transitoria equivalente a un mes de sueldo por cada año de ejercicio del mandato y se abonará, como mínimo, durante seis meses y, como máximo, durante veinticuatro meses. Finalmente, según los artículos 14 a 18 recoge el régimen de acceso y disfrute de la pensión del diputado. Lo más reseñable es que los antiguos diputados tendrán derecho a una pensión de jubilación cuando cumplan los 63 años de edad. La pensión ascenderá a un 3,5 % del importe de la asignación parlamentaria por cada año completo de ejercicio del mandato, sin que el importe resultante pueda superar el 70 % de la misma. El coste de estas pensiones se cubrirá con cargo al presupuesto del Parlamento Europeo.

**Asistentes.** Como se ha indicado, los eurodiputados tienen asignada una cantidad mensual de fondos (22.879 euros) para gastos de contratación de asistencia para su secretaría personal. De ese montante, que no gestionan directamente los diputados sino que corresponde al Parlamento europeo la gestión de los contratos de los asistentes designados por los eurodiputados en cuestión. El Parlamento fue reticente a asumir esta función, dado que no quería incrementar su carga burocrática. Sin embargo, en parte por presiones de alguna asociación de asistentes, en parte para uniformizar regímenes contractuales y salariales (y quizás evitarse demandas), acabó asumiendo este rol de empleador<sup>11</sup>. La tendencia es, además, la de ir regulando cada vez más la cuestión, incrementando el control sobre el gasto, retribuciones, cotizaciones a los distintos regímenes de la seguridad social, etc<sup>12</sup>.

## 5. AUTONOMÍA DEL DIPUTADO.

**El diputado y el grupo político.** Al igual que sucede en los parlamentos nacionales, la función y actividades de los diputados al parlamento europeo está vinculada a su grupo parlamentario (grupo político). El Reglamento interno del Parlamento establece las normas de constitución de los grupos políticos: al menos 25 diputados, de al menos una cuarta parte de los Estados miembros, con afinidad ideológica y sometidos a unas normas de organización y disciplina interna que hayan acordado. La constitución de grupos políticos es facultativa (al igual que en el Derecho parlamentario comparado, otorga ventajas económicas, materiales y en los turnos de intervención) pero es posible que el diputado permanezca en la condición de “no adscrito”<sup>13</sup>.

**La participación individual del diputado en el Parlamento.** Como antes se ha dicho, los diputados no están sometidos a mandato imperativo ni están obligados a obedecer ningún tipo de instrucciones respecto del sentido de sus votos. Sin embargo, al igual que en la mayoría de los parlamentos, los legisladores europeos se someten

<sup>11</sup> Sobre esta cuestión, *vide* CORBETT, R.; JACOBS, F.; SHACKLETON, M., *The European Parliament*, *op., cit.*, pp. 73-77.

<sup>12</sup> *Vide* las últimas modificaciones introducidas en la Decisión de la mesa del Parlamento Europeo de 26 de octubre de 2015, con efectos a partir del 1 de enero de 2016 (cit. nota anterior).

<sup>13</sup> *Vide* el apartado «Los grupos políticos» realizado por J. L. GARCÍA GUERRERO y MARTÍNEZ ALARCÓN, M. L., en LÓPEZ CASTILLO, A. (Dir.), *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, *op., cit.*, pp. 456-460. Igualmente, *vide* MILLER, V., *European Parliament Political Groups*, House of Commons Library - International Affairs and Defence Section, SN/IA/5031, 26 March 2009, disponible en <<http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN05031/SN05031.pdf>> y MCÉLROY, G., *Committees and Party Cohesion in the European Parliament*, European Parliament Research Group (EPRG), Working Paper, No. 8, 2001, disponible en <<http://www.lse.ac.uk/government/research/resgroups/EPRG/pdf/workingPaper8.pdf>> (última consulta: 3.3.2017).

“libremente” a la disciplina de su respectivo grupo político. La cuestión pasa, entonces, a ser, hasta qué punto el diputado, en particular, puede determinar la posición de su grupo en un asunto determinado. En todo caso, sea por la distancia con los centros de poder de los grandes partidos nacionales, sea por la posición del diputado (abundan ex ministros y políticos que han tenido mucho poder en sus Estados), sea por la relativa repercusión que tienen muchos de los asuntos tratados, lo cierto es que la disciplina parlamentaria en el Parlamento Europeo es considerablemente menos intensa que en los parlamentos nacionales.

Por otra parte, el Reglamento interno establece ciertos derechos individuales del diputado, o de un pequeño grupo actuando de manera conjunta al margen del grupo político o del comité correspondiente. Uno de ellos, el famoso *«catch-the-eye»* en el parlamentarismo anglosajón, consiste en la posibilidad de tomar la palabra en el pleno, con el permiso de la presidencia, después de que los *«rapporteurs»* (responsables de informes/dictámenes) o los portavoces hayan fijado sus posiciones<sup>14</sup>. Además, un diputado puede de manera independiente plantear preguntas a la Comisión y al Consejo, hacer una propuesta de resolución o de declaración escrita, proponer estimar o desestimar enmiendas de cualquier texto que se esté discutiendo en un comité, explicar el sentido de su voto, realizar preguntas relacionadas con la labor de los órganos de gobierno de la Cámara, presentar enmiendas al Reglamento interno, elevar una solicitud para la inclusión de un punto en el orden del día o proponer la inadmisibilidad de alguna cuestión que se proponga a analizar el Parlamento<sup>15</sup>.

Es opinión común entre los propios eurodiputados con trayectoria en el Parlamento el que la influencia de los eurodiputados británicos (y en menor medida irlandeses) ha propiciado cambios tendentes a aumentar la agilidad del complejo sistema de funcionamiento de esta Cámara, que distribuye tiempos e intervenciones, llegando a otorgar segundos, en función del peso de los grupos políticos. Sería deseable que la salida del Reino Unido de la Unión Europea no afecte a estos “derechos adquiridos” de los diputados que han contribuido, sin duda, a agilizar los debates y hacerlos más políticos y menos administrativos, en muchas ocasiones.

---

<sup>14</sup> Se suelen aceptar en torno al 80% de las solicitudes de intervención, según un autorizado experto que ha realizado el recuento, *vide CORBETT, R.; JACOBS, F.; SHACKLETON, M., The European Parliament, op. cit.*, p. 62.

<sup>15</sup> *Ibidem*, pp. 189-207, donde se explican con detalle estas posibilidades.