

El status de diputado del Parlamento Europeo

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. INTRODUCCIÓN.—II. EL ESTATUTO DEL EURODIPUTADO.—2.1. El carácter representativo del mandato.—2.2. La inmunidad.—2.2.1. La inmunidad asociada a la independencia.—2.2.2. La subordinación del eurodiputado a la Oficina de Lucha contra el Fraude.—2.3. El status jurídico-económico del diputado: los medios materiales y humanos.—2.4. Las facultades y deberes del eurodiputado.—2.4.1. La participación en la función legislativa y el derecho de iniciativa.—2.4.2. La participación en la función de control: el derecho a acceder a la información y a preguntar.—2.4.3. El derecho a integrarse en una Comisión.—2.4.4. El derecho a integrarse en un grupo parlamentario y los no inscritos.—2.4.5. La accesibilidad y la transparencia de sus tareas parlamentarias.—2.4.6. El Código de conducta de los diputados: conflictos de interés y declaraciones de intereses económicos.—2.4.7. El régimen disciplinario.—III. RETOS DE FUTURO DEL STATUS JURÍDICO DEL EURODIPUTADO.

RESUMEN

Este estudio analiza el status del eurodiputado partiendo del mandato representativo y de la inmunidad que se le reconocen. El examen del marco jurídico existente pone de manifiesto un completo conjunto de facultades, prerrogativas y derechos. No obstante, este status invita también a una reflexión sobre la búsqueda de instrumentos para mejorar la conexión entre electores y elegidos.

PALABRAS CLAVE: Parlamento Europeo, estatuto del eurodiputado, Código de conducta, retos.

★ Letrado de Les Corts Valencianes. Profesor asociado de Derecho Mercantil en la Universidad de Valencia y en la Universidad Cardenal Herrera CEU.

ABSTRACT

The MEP status is based in the immunity and the representative mandate. The legal framework. Shows a complex environment of powers and rights. However it invites us to theme about an improved connexion between votes and elected.

KEYWORDS: European Parliament, MEP Statute, Code of conduct, challenges.

I. INTRODUCCIÓN

En el 2014 se renovará el Parlamento Europeo con elecciones en los 28 Estados miembros que integran actualmente la UE, contando con Croacia, ya Estado miembro. Hoy en día, el Parlamento Europeo es la institución cuyas competencias más han aumentado en el proceso de integración de la Unión. Las razones de este posicionamiento privilegiado radican en la necesidad de reducir el déficit democrático del proceso de integración europea y de fortalecer el proceso de toma de decisión en la UE con una buena carga de parlamentarismo.

El Parlamento Europeo tiene su razón de ser en el mandato representativo que reciben de la ciudadanía los eurodiputados, que son investidos de un status sujeto a un marco normativo común, con independencia del Estado miembro del que provengan. Este status se desarrolla en torno a la existencia de un Estatuto del diputado y un Código de conducta que conforman los dos ejes en torno a los cuales el Reglamento del Parlamento Europeo desarrolla el conjunto de facultades y competencias de los eurodiputados individualmente considerados.

La figura del eurodiputado se explica en un contexto complejo ya que el funcionamiento actual del Parlamento Europeo, al igual que el de la mayoría de las Cámaras parlamentarias, está basado en la existencia de los grupos parlamentarios como eje de funcionamiento y articulación de los trabajos parlamentarios y, frente a ello, éste como sujeto individualizado es completamente disfuncional.

En cualquier caso, el mandato representativo y la inmunidad y la independencia que se le asocian conforman el eje básico del Estatuto del eurodiputado, que lleva aparejado un status jurídico-económico, criticado en muchas ocasiones, pero que configura los puntos de apoyo de las capacidades parlamentarias de los miembros del Parlamento Europeo. Interesa por ello, ahondar en el lugar que ocupa el Parlamento Europeo en la arquitectura institucional de la UE y describir con mayor profundidad las funciones y los roles de sus eurodiputados ante la escasa jurisprudencia existente y la nula atención que a dicho status se le ha prestado por la doctrina académica¹.

¹ Existe abundante bibliografía académica sobre el Parlamento Europeo con carácter general y los autores no han examinado hasta el momento específicamente el status jurídico del eurodiputado. Véase, entre otros: BARDI, L. e IGNAZI, P.: *Il Parlamento Europeo*, 2.^a ed., Il Mulino, Bolonia,

II. EL ESTATUTO DEL EURODIPUTADO

Siempre hubo en el proceso de integración de la UE, una reflexión sobre el necesario reconocimiento de un status comunitario uniforme para los eurodiputados. No sólo la equiparación de la inmunidad europea y nacional sino también del resto de prerrogativas y ventajas que se reconocían a los Comisarios europeos y a los altos funcionarios de la Comunidad².

Con carácter previo al Tratado de Niza, el articulado del Capítulo I del Reglamento PE reconocía los principios de independencia de mandato, el procedimiento de verificación de credenciales, la duración del mandato parlamentario, privilegios e inmunidades, así como un conjunto de derechos individuales: preguntas escritas, *question time*, declaración de voto, intervención, etc.

En el año 2005, se adoptó la Decisión de 28 de septiembre de 2005 sobre la adopción del Estatuto de los diputados al Parlamento Europeo (2005/684/CE, Euratom)³. En sentido estricto, hay que señalar con carácter previo que, en el artículo 1 del Estatuto de 2005 se emplea la denominación de «diputado» y se establece con claridad que el citado Estatuto no reglamenta los derechos y obligaciones de los diputados al Parlamento Europeo, sino las normas y condiciones generales del ejercicio de sus funciones.

2.1. El carácter representativo del mandato

Al igual que la mayoría de las Constituciones de los Estados miembros, en el Ordenamiento de la UE se consagra el mandato representativo como uno de los elementos fundamentales del sistema democrático europeo⁴.

Con el Tratado de Lisboa, el derecho de sufragio activo y pasivo adquiere valor de derecho fundamental (artículo 39 de la Carta de los Derechos Fundamentales

2004; CHITTI-BATELLI, A.: *Il Parlamento Europeo*, Edizioni Cedam-Padova, 1982; CLINCHAMPS, N.: *Parlement Européen et Droit Parlementaire*, LGDJ, 2006; COCKS, B.: *The European Parliament; Structure, Procedure and Practice*, Londres 1973; CORBETT, R., JACOBS, F. Y SHACKLETON, M.: *The European Parliament*, 5.ª ed., Harper Pub., Londres, 2003; FIGUERUELO BURRIEZA, A.: «El Parlamento Europeo como institución: las dificultades para la consolidación del principio democrático en la UE», *Revista de Cortes Generales*, Primer Cuatrimestre 2010, núm. 79, p. 161-183; KREPPPEL, A.: *The European Parliament and Supranational Party System*, Cambridge University Press, 2002; MANGAS MARTÍN, A.: *La Constitución Europea*, Iustel, 2005; y con LIÑAN NOGUERAS, D.J.: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 4 ed., Tecnos, 2004; MARQUAND, D.: *A Parliament for Europe*, J. Cape, Londres, 1979; POLLACK, M.: *The engines of European Integration. Delegation, Agency and Agenda Setting in the EU*, Oxford, 2003; RITTBERGER, B.: *Building Europe's Parliament. Democratic representation beyond the Nation-State*, Oxford University Press, 2005; SCULLY, R.M. (2000) 'Democracy, Legitimacy and the European Parliament', in M. G. Cowles and M. Smith (eds), *The State of the European Union*, vol. 5, Oxford University Press, p. 228-245.

² CHITTI-BATELLI, A.: *Il Parlamento...*, p. 295.

³ DOUE L26 de 7.10.2005.

⁴ Desde 1979, los diputados se eligen cada cinco años por sufragio universal, según lo dispues-

de la Unión Europea)⁵ y como ha precisado el Tribunal de Justicia, los Estados gozan de discreción para definir quién puede votar en las elecciones al Parlamento Europeo pero deben ajustarse a los principios generales de Derecho de la UE, respetar el carácter representativo del mandato y no pueden crear diferentes categorías de ciudadanos comunitarios entre los que se encuentran en idénticas circunstancias de modo que se discrimine a unos frente a otros⁶.

Se proclama que la titularidad del cargo público representativo europeo es individual, de cada representante, presidiendo el desempeño de las funciones propias del mismo el principio de libertad y la independencia.

Como consecuencia del carácter representativo del mandato y en función de ello los diputados votan individual y personalmente y no pueden estar vinculados por instrucción ni recibir mandato imperativo alguno, son representantes de los pueblos de los EM (artículo 189 TCE). Así lo determina también el artículo 2 del Estatuto del diputado cuando determina que “...*los diputados emitirán su voto individual y personalmente. No estarán sujetos a instrucciones ni mandato imperativo alguno*” y considera nulos cualquier acuerdo que contravenga lo afirmado.

Si se parte de la descripción de la inmunidad como característica principal del mandato parlamentario no puede soslayarse el hecho de que el mismo se califica de representativo. Otros factores fundamentales que se proclaman de la condición de diputado son la libertad e independencia de modo que será nulo todo acuerdo relativo a la renuncia al mandato antes de que concluya la legislatura o al final de la misma⁷.

to en la Decisión de 1976 y las legislaciones electorales de los Estados miembros (Decisión 76/787/CECA, CEE, EURATOM por la que se establece el Acta relativa a la elección de los representantes en el PE por sufragio universal directo, DOCE L 278). Como señala Mangas Martín, la Decisión de 1976 tiene consideración de Derecho originario. Es un acuerdo internacional pues no sólo ejecuta las previsiones de los Tratados sino que también modifica alguna de las disposiciones de los mismos y, como tal, está sujeto a las garantías básicas de la revisión, se integra con el resto de los Tratados que han modificado o completado los fundacionales y queda sujeto al control de jurisdiccional del TJCE en cuanto a su interpretación. El Acta Electoral Europea de 2002 supuso la renuncia a la ley uniforme y el establecimiento de un conjunto de principios comunes y la aproximación en determinados aspectos de derecho electoral (Decisión 2002/772 del Consejo de 25 de junio y 23 de septiembre de 2002, DOUE L 283, 21.10.2002). Estos principios comunes son los siguientes: elección por sufragio universal, directo y secreto; modo de escrutinio proporcional; posibilidad de listas abiertas; prohibición de umbral mínimo nacional para la atribución de escaños superior al 5 por 100; posible fijación de límite de gasto en campaña electoral; imposibilidad de emitir más de un voto; pre-determinación de las fechas electorales; listado de incompatibilidades; y, por último, circunscripción electoral según tradición nacional, única (España, Dinamarca, Francia, Luxemburgo, Países Bajos, Grecia y Portugal) o subdividida (Alemania, Bélgica e Italia).

⁵ Además, el derecho de sufragio está incluido en el artículo 20, apartado 2, letra b), sobre ciudadanía europea, y en el artículo 22, apartado 2, del TFUE, que recoge el derecho de todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional a ser elector y elegible en las elecciones municipales de dicho Estado (Artículos 20, 22 y 223 del TFUE).

⁶ Asunto C-145/04 *Spain v United Kingdom* [2006] ECR I-7917 (Gibraltar) y Asunto C-300/04 *Eman and Sevinger v College van burgemeester en wethouders van Den Haag* [2006] ECR I-8055 (Aruba).

⁷ Las declaraciones en las que los diputados se obligan a renunciar al mandato al cabo de cierto

No obstante, el mandato puede finalizar por decisión judicial del Estado de origen de la cual el Parlamento “toma nota”⁸. Como señala el Tribunal de Justicia el acto que consiste en «tomar nota de los resultados oficialmente proclamados» significa que el Parlamento está obligado a basarse, a efectos de su propia Decisión de verificación de las credenciales de sus miembros, en la proclamación efectuada por la Junta Electoral del Estado miembro. Cuando la proclamación de electos resulta de un proceso decisorio conforme con los procedimientos nacionales, mediante el cual se han zanjado definitivamente las cuestiones jurídicas vinculadas a dicha proclamación, ésta constituye, una situación jurídica preexistente. Por ello, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que el uso de la expresión «tomará nota» en el contexto del Acto de 1976 debe interpretarse en el sentido de que señala la absoluta falta de margen de apreciación del Parlamento Europeo en esta materia⁹. Una interpretación del artículo 12 del Acto de 1976 que estableciera en favor del Parlamento una competencia general de control de la proclamación oficial efectuada por las autoridades de los Estados miembros sería no sólo contraria al tenor de dicho artículo, sino también incompatible con el principio consagrado en los artículos 5 CE y 7 CE, según los cuales las competencias de la Comunidad y de sus instituciones son competencias de atribución¹⁰.

tiempo o las declaraciones en blanco sobre la renuncia al mandato de las que pueden servirse a su antojo los partidos políticos deben considerarse incompatibles con la libertad e independencia del diputado y, por lo tanto, no deben ser jurídicamente vinculantes.

⁸ Auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 13 de enero de 2009, asuntos acumulados C-512/07 P(R) y C-15/08 P(R), Achille Occhetto y Parlamento Europeo contra Beniamino Donnici en el recurso de casación sobre verificación de las credenciales y proclamación de un candidato como consecuencia de la renuncia de candidatos que figuran en la misma lista y la validez de la Decisión del Parlamento Europeo por la que se declara inválido el mandato de un candidato proclamado diputado.

⁹ Véase, en este sentido, la Sentencia de 7 de julio de 2005, Le Pen/Parlamento, C-208/03 P, Rec. p. I-6051, apartado 50. El Sr. Le Pen fue elegido miembro del PE en 1999. Con anterioridad había sido condenado por delito de agresión, entre otras, a una pena accesoria de inelegibilidad, que llevo consigo la anulación del mandato de diputado europeo en el año 2000, decisión que fue ratificada por el Gobierno francés y comunicada a la entonces Presidenta del PE, al PE y a la Comisión de Asuntos Jurídicos. Tras el dictamen de dicha Comisión, en una sesión plenaria, el Sr Le Pen fue invitado a abandonar el hemiciclo. El recurso ante dicho acto fue declarado inadmisibile por el TPI (Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 10 de abril de 2003 (Asunto T-353/00) y recurrido por Le Pen ante el TJCE. El TJCE con su Sentencia 7 de julio de 2005 (Asunto C-208/03 P), confirmó la Sentencia de instancia. Teniendo en cuenta que el PE tomó nota de la anulación del mandato, derivada de una resolución ejecutiva de las autoridades francesas (Decreto de 31 de marzo de 2000) como competencia reglada del PE en la materia, el problema legal consistía en si podía manifestarse el TJCE sobre la decisión de anulación del mandato adoptada por las autoridades francesas. Apartados 62, 65 y 93 de la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 31 de julio 2003, C-208/03. En la época de los hechos no se había adoptado ningún procedimiento electoral uniforme para la elección de los miembros del Parlamento y dicho procedimiento seguía rigiéndose, en consecuencia, por las disposiciones vigentes en cada Estado miembro, conforme a lo establecido en el artículo 7, apartado 2, del Acta de 1976.

¹⁰ Véanse, en este sentido, las Sentencias de 5 de octubre de 2000, Alemania/Parlamento y Consejo, C-376/98, Rec. p. I-8419, apartado 83, y de 3 de septiembre de 2008, Kadi y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión, C-402/05 P y C-415/05 P, Rec. p. I-0000, apartado 203 y jurisprudencia citada.

2.2. La inmunidad

La inmunidad se predica del órgano parlamentario en general y por extensión a sus integrantes. En 1965, se determinó que el grado de inmunidad parlamentaria se asimile al que tendría el diputado si lo fuere del Parlamento de su Estado de origen quedando quebrado el principio de igualdad en la determinación del estatuto jurídico del diputado europeo¹¹. En este sentido, el diputado goza de una libertad de desplazamiento sin restricción alguna y de inmunidad de jurisdicción penal. Asimismo, no puede ser perseguido, arrestado o detenido en ejercicio de su función¹².

La doctrina europea ha sido crítica desde un primer momento con esta prerrogativa puesto que considera la misma anacrónica, contraria al principio de igualdad y sin justificación alguna en la realidad contemporánea¹³.

2.2.1. *La inmunidad asociada a la independencia*

Es preciso observar, con carácter previo, que la inmunidad parlamentaria de los diputados europeos, según está prevista en los artículos 9 y 10 del Protocolo anexo al Tratado de Lisboa, comprende las dos formas de protección normalmente reconocidas a los miembros de los Parlamentos nacionales de los Estados miembros, a saber, la inmunidad por las opiniones expresadas y los votos emitidos en el ejercicio de las funciones parlamentarias así como la inviolabilidad parlamentaria, que en principio confiere protección frente a las actuaciones judiciales.

El artículo 10 del citado Protocolo dispone que mientras el Parlamento esté en período de sesiones sus miembros gozarán, en su territorio nacional, de las inmunidades reconocidas a los miembros del Parlamento de su país y, en el territorio de cualquier otro Estado miembro, de inmunidad frente a toda medida de detención y a toda actuación judicial. El último párrafo de ese

¹¹ Protocolo sobre privilegios e inmunidades de 1965, anexo al Tratado de Lisboa.

¹² El artículo 8 del Protocolo dispone que «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». El artículo 8 del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión Europea, anejo a los Tratados UE, FUE y CEEA, debe interpretarse en el sentido de que una declaración realizada por un eurodiputado fuera del Parlamento Europeo que dio lugar a actuaciones penales en su Estado miembro de origen por delito de calumnia sólo constituye una opinión expresada en el ejercicio de las funciones parlamentarias que esté amparada por la inmunidad prevista en la citada disposición cuando dicha declaración corresponde a una apreciación subjetiva que presenta una relación directa y evidente con el ejercicio de tales funciones. Incumbe al órgano jurisdiccional remitente determinar si concurren dichos requisitos en el asunto principal (STJ de 6 de septiembre de 2011) sobre el Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades ante un proceso penal por el delito de calumnia por las declaraciones realizadas fuera del recinto del Parlamento y el concepto de «opinión expresada en el ejercicio de las funciones parlamentarias», asunto C-163/10, caso Aldo Patriciello.

¹³ CHITTI-BATELLI, A.: *Il Parlamento...*, p. 288.

artículo prevé también que el Parlamento podrá decidir la suspensión de la inmunidad de uno de sus miembros. No obstante, es el artículo 9 del Protocolo quien enuncia el principio de la inmunidad de los diputados europeos por las opiniones expresadas y los votos emitidos en el ejercicio de sus funciones. Dado que ese artículo no contiene remisión alguna a los Derechos nacionales, la amplitud de esa inmunidad debe determinarse exclusivamente según el Derecho comunitario¹⁴.

En cualquier caso, según la doctrina del Tribunal de Justicia, las normas comunitarias relativas a las inmunidades de los miembros del Parlamento Europeo deben ser interpretadas en el sentido de que, en el caso de una acción de indemnización ejercitada contra un diputado europeo por las opiniones que ha expresado:

- cuando el juez nacional que debe resolver sobre dicha acción no ha recibido ninguna información relativa a una demanda de dicho diputado ante el Parlamento Europeo dirigida al amparo de la inmunidad prevista por el artículo 9 del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de las Comunidades Europeas, de 8 de abril de 1965, el referido juez no está obligado a solicitar al Parlamento Europeo que se pronuncie sobre la concurrencia de los requisitos de dicha inmunidad;
- cuando el juez nacional está informado del hecho de que ese mismo diputado ha presentado ante el Parlamento Europeo una demanda de amparo de la referida inmunidad, en el sentido del artículo 6, apartado 3, del Reglamento interno del Parlamento Europeo, dicho juez debe suspender el procedimiento judicial y solicitar al Parlamento Europeo que emita su opinión a la mayor brevedad posible;
- cuando el juez nacional considera que el citado diputado disfruta de la inmunidad prevista por el artículo 9 del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de las Comunidades Europeas, ese juez debe abstenerse de pronunciarse sobre la acción ejercitada contra el diputado europeo afectado¹⁵.

Es una inmunidad que se caracteriza por no tener límite temporal y estar acotada a los actos y expresiones realizados a lo largo de la duración del mandato, salvo flagrante delito o revocación de la inmunidad por la Asamblea.

En cuanto al procedimiento parlamentario, el artículo 18 del Protocolo dispone que toda demanda dirigida al Presidente por un diputado o un antiguo

¹⁴ Véase, por analogía, la sentencia de 10 de julio de 1986, *Wybot*, 149/85, Rec. p. 2391, apartado 12.

¹⁵ STJCE de 21 de octubre de 2008, caso *Marra*, asuntos acumulados C-200/07 y C-201/07, relativos a una octavilla que contiene manifestaciones injuriosas emitidas por un miembro del Parlamento Europeo y la demanda de reparación del perjuicio moral contra el citado europarlamentario.

diputado de amparo de la inmunidad y los privilegios se comunicará al Pleno y se remitirá a la comisión competente. La comisión formulará una propuesta de decisión, que se limitará a recomendar la concesión o denegación del suplicatorio de suspensión de la inmunidad o de la demanda de amparo de la inmunidad y de los privilegios¹⁶.

2.2.2. *La subordinación del eurodiputado a la Oficina de Lucha contra el Fraude*

Son de referencia sobre la cuestión de la independencia e inmunidad de los miembros del PE, así como sobre la confidencialidad del trabajo de las comisiones de investigación parlamentaria, las conclusiones del Tribunal de Justicia en el asunto conocido como el caso Rothley, en el que se discutía si la Oficina de Lucha contra el Fraude tenía competencia sobre los diputados del Parlamento y cuáles eran los límites de la misma.

En concreto, el diputado Rothley junto a setenta diputados del PE recurrieron la Decisión del PE por la que se modificaba el Reglamento del PE para dar cumplimiento al contenido de un acuerdo interinstitucional relativo a las investigaciones realizadas por la Oficina de la Lucha contra el Fraude. Entre otras cuestiones, según los defensores del status de los diputados, este acuerdo contemplaba una serie de obligaciones de los miembros del Parlamento de informar a la OLAF, cooperar con ésta y tolerar sus intervenciones, que recaían sobre los mismos directamente y podían llegar a suponer una violación de la inmunidad de que gozan todos los miembros del PE¹⁷.

El Tribunal de Primera Instancia inadmitió el recurso de Rothley y los restantes diputados y abordó si el acuerdo interinstitucional afectaba directa e individualmente al Sr. Rothley y al resto de diputados firmantes del recurso¹⁸. En cualquier caso, este asunto resolvió la cuestión de la afectación a cualquier

¹⁶ En los casos relativos al amparo de los privilegios e inmunidades, la comisión establecerá si las circunstancias constituyen una restricción administrativa o de otro tipo a la libertad de movimiento de los diputados cuando se dirijan a los lugares de reunión del Parlamento o regresen de éstos, o a la expresión de opiniones o formulación de votos en el ejercicio del mandato parlamentario, o si entran en el ámbito de aplicación del artículo [9] del Protocolo [...], cuyas disposiciones no están sometidas al Derecho nacional, y realizará una propuesta en la que pida a la autoridad interesada que extraiga las conclusiones pertinentes. La comisión podrá emitir una opinión motivada sobre la competencia de la autoridad de que se trate y sobre la admisibilidad del suplicatorio, pero en ningún caso se pronunciará sobre la culpabilidad o no culpabilidad del diputado ni sobre la procedencia o improcedencia de perseguir penalmente las opiniones o actos que a aquél se atribuyan, ni siquiera en el supuesto de que el examen del suplicatorio proporcionase a la Comisión un conocimiento profundo del asunto».

¹⁷ Artículos 1 al 5 de la Decisión del PE de 18 de noviembre de 1999 sobre modificaciones del Reglamento en virtud del Acuerdo interinstitucional de 25 de mayo de 1999 entre el PE, el Consejo y la Comisión relativo a las investigaciones efectuadas por la Oficina de Lucha contra el Fraude. Reglamento CE n.º 1073/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de mayo de 1999, relativo a las investigaciones efectuadas por la Oficina de Lucha contra el Fraude.

¹⁸ Apartados 29, 30 y 37 de la Sentencia del TJCE de 30 de marzo 2004, C-167/02.

diputado de las medidas que pudiese adoptar la OLAF del siguiente modo “... el riesgo de que la OLAF adopte, en el marco de una investigación, un acto que viole la inmunidad de que gozan todos los miembros del Parlamento, no puede justificar una modificación del sistema de medios de impugnación y de procedimientos establecido por el Tratado y destinado a confiar a los órganos jurisdiccionales comunitarios el control de la legalidad de los actos de las instituciones”¹⁹; y, en tal caso, cuando la OLAF, en el marco de una investigación, imponga obligaciones a un diputado y éste decide no cumplirlas, el conjunto de recursos con los que cuenta contra él la institución y el diputado respecto a los actos adoptados por la institución²⁰.

2.3. El status jurídico-económico del diputado: los medios materiales y humanos

La condición de diputado del Parlamento Europeo lleva aparejado un conjunto de disposiciones de carácter jurídico-económico de diverso tipo, que van desde la asignación reglamentaria hasta la indemnización por gastos de secretaría. Es relevante realizar un desbrozo de cada una de estas disposiciones para comprender cuál es el status económico asociado a la condición de diputado que también, como es conocido, es uno de los aspectos más cuestionados de la institución parlamentaria.

En primer lugar, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 9 del Estatuto de 2005, que entró en vigor el 14 de julio de 2009, los eurodiputados tienen derecho a una asignación parlamentaria adecuada que les permita asegurar su independencia²¹. Esta asignación no es compatible con la percepción de otras asignaciones como diputados en otras Cámaras por lo dispuesto en el artículo 12 del Estatuto²². En segundo lugar, se contempla en el citado Estatuto que, tras la extinción de su mandato, tendrán derecho a una indemnización transitoria²³, a una pensión de jubilación²⁴,

¹⁹ Apartado 51 de la Sentencia del TJCE de 30 de marzo 2004, C-167/02.

²⁰ Apartado 49 de la Sentencia del TJCE de 30 de marzo 2004, C-167/02.

²¹ Decisión del Parlamento Europeo de 28 de septiembre de 2005 sobre la adopción del Estatuto de los diputados al Parlamento Europeo (2005/684/CE, Euratom).

²² Se dispone en el artículo 10 del Estatuto de 2005 que la asignación equivaldrá al 38,5 % del sueldo base de un juez del Tribunal de Justicia de las Comunidades.

²³ De acuerdo con el artículo 13 del Estatuto de 2005 al concluir su mandato, el diputado tendrá derecho a una indemnización transitoria equivalente a la asignación que venía percibiendo. Este derecho se calculará a razón de un mes por cada año de ejercicio del mandato y se abonará, como mínimo, durante seis meses y, como máximo, durante veinticuatro meses. Si el diputado asume un nuevo mandato en otro Parlamento o toma posesión de un cargo público, la indemnización transitoria se abonará hasta el momento del inicio del mandato o de la toma de posesión del cargo. En caso de fallecimiento del diputado, el pago de la indemnización transitoria se efectuará por última vez en el mes en que haya fallecido.

²⁴ La pensión de jubilación se regula en el artículo 14 del Estatuto de 2005 a partir de los 63

y a una pensión de invalidez²⁵. El disfrute de la indemnización o la pensión no son acumulables, el diputado debe decidir cuál de las dos percibe. Asimismo, los supervivientes de los diputados y antiguos diputados tendrán derecho a una pensión de supervivencia²⁶. Junto a ello, el artículo 19 del Estatuto contempla el derecho de los diputados a un seguro que cubra los riesgos inherentes al ejercicio de su mandato, al que los diputados aportarán una tercera parte de las primas del seguro.

En tercer lugar, en el artículo 20 del Estatuto, se establece el derecho de los diputados al reembolso de los gastos en que incurran en el ejercicio de su mandato²⁷. Así, en los viajes de ida y vuelta de los lugares en que los diputados

años de edad. La pensión ascenderá a un 3,5 % del importe de la asignación parlamentaria establecida en el artículo 10 del Estatuto, por cada año completo de ejercicio del mandato más una doceava parte de esta cantidad por cada mes completo adicional, sin que el importe resultante pueda superar en ningún caso el 70 % de la misma. El derecho a una pensión de jubilación se mantendrá con independencia de cualquier otra pensión pero se le descontarán las asignaciones reglamentarias percibidas como miembro de otras Cámaras. En este sentido, sobre el sistema provisional de pensiones de jubilación defiende la existencia de un plazo de presentación de la solicitud de adhesión a dicho sistema, la STJ de 29 de abril de 2004, asunto C-470/00, resuelve un recurso de casación interpuesto contra la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas (Sala Cuarta) de 26 de octubre de 2000, Ripa di Meana y otros/Parlamento (asuntos acumulados T-83/99 a T-85/99, Rec. p. II-3493).

²⁵ La pensión de invalidez se contempla en el artículo 15 del Estatuto para la invalidez sobrevinida durante el mandato. Sin embargo, la cuantía de la pensión equivaldrá, como mínimo, al 35% de la asignación contemplada en el artículo 10 del Estatuto. El derecho a esta pensión nace con el cese del mandato. Se le descontarán las asignaciones reglamentarias percibidas como miembro de otras Cámaras.

²⁶ El artículo 17 del Estatuto de 2005 dispone lo siguiente: “1. Tendrán derecho a una pensión el cónyuge superviviente y los hijos a cargo de un diputado o de un antiguo diputado que en el momento de su fallecimiento tuviere derecho o expectativas de derecho a una pensión de conformidad con los artículos 14 o 15. 2. El importe acumulado de la pensión no será superior a la pensión de jubilación a que el diputado habría tenido derecho al concluir la legislatura o a que el antiguo diputado tenga o haya tenido derecho. 3. El cónyuge superviviente percibirá una cantidad equivalente al 60 % del importe mencionado en el apartado 2; esta cantidad no será inferior en ningún caso al 30 % de la asignación del diputado contemplada en el artículo 10. Este derecho no existirá cuando las circunstancias del caso concreto no dejen ningún lugar a dudas de que el matrimonio fue contraído exclusivamente con fines asistenciales. 4. Un hijo a cargo percibirá el 20 % del importe mencionado en el apartado 2. 5. El importe máximo de las pensiones se repartirá en su caso entre el cónyuge superviviente y los hijos a cargo de conformidad con los porcentajes establecidos en los apartados 3 y 4. 6. La pensión de supervivencia se abonará a partir del primer día del mes siguiente al fallecimiento. 7. En caso de fallecimiento del cónyuge, el derecho de éste se extinguirá al concluir el mes en que se haya producido el fallecimiento. 8. El derecho del hijo a cargo se extinguirá al final del mes en que cumpla 21 años. No obstante, este derecho se prorrogará durante el periodo de formación del hijo y se extinguirá el último día del mes en que cumpla 25 años. El derecho seguirá siendo efectivo mientras el hijo, por causa de enfermedad o dolencia, no esté en condiciones de subvenir a sus necesidades vitales. 9. Los miembros de las parejas de hecho reconocidas en los Estados miembros estarán equiparados a los cónyuges. 10. El Parlamento establecerá las condiciones de ejercicio de este derecho”.

²⁷ Así pues, el Tribunal de Primera Instancia anuló la Decisión de 24 de febrero de 2004 únicamente en la medida en que disponía que el cobro de las cantidades adeudadas por el recurrente debía llevarse a efecto mediante compensación, desestimando el recurso en todo lo demás. Requiere comentario específico la posibilidad de recuperar aquellas cantidades que no han sido debidamente recibidas regulada específicamente en él. Como destaca el Tribunal de Justicia, la Decisión de 24 de febrero de 2004 constaba, fundamentalmente, de dos facetas, a saber, por una

ejerzan su actividad, así como en los demás viajes relacionados con el ejercicio de su mandato, el Parlamento reembolsará los gastos reales efectuados. En cuarto lugar, los diputados tendrán derecho a la asistencia de colaboradores personales libremente seleccionados por ellos y el Parlamento correrá con los gastos reales ocasionados por la contratación de dichos colaboradores de conformidad con lo reglado en el artículo 21 del Estatuto y las condiciones de ejercicio de este derecho. En quinto lugar, los diputados tendrán derecho a utilizar los equipos de oficina y de comunicaciones y los vehículos oficiales del Parlamento.

En cualquier caso, sería positiva una racionalización del coste de las indemnizaciones y de las pensiones que se garantizan actualmente a los diputados y que no están en conexión con la realidad actual de sus electores. Respecto a los niveles retributivos e indemnizaciones en razón del servicio, Chitti sostuvo que sería interesante introducir un sistema parecido al de la Asamblea Nacional Francesa, donde el Reglamento contempla que se reduce el salario en un tercio al diputado que no ha asistido a un mínimo de dos tercios de las sesiones²⁸.

parte, la declaración de que las cantidades mencionadas en ella fueron indebidamente abonadas al recurrente y procedía recuperarlas y, por otra parte, la decisión de llevar a cabo dicha recuperación, en la medida de lo posible, mediante compensación con las dietas que restaban por pagar a éste. Ahora bien, la anulación de esta decisión por la Sentencia Gorostiaga únicamente afecta, como se desprende expresamente del apartado 169 y del punto 1 del fallo de dicha Sentencia, a esta segunda faceta, por haber considerado el juez de primera instancia que el Secretario General no era competente para ordenar el cobro mediante compensación de las cantidades adeudadas por el recurrente sin que la Mesa le hubiese encargado hacerlo, con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 27, apartado 4, de la Reglamentación GDD. En cambio, la totalidad de los motivos del recurso relativos a la legalidad de la primera faceta de la Decisión de 24 de febrero de 2004 fueron desestimados por el Tribunal de Primera Instancia. La anulación parcial de la decisión de 24 de febrero de 2004 no era óbice para que el Secretario General reanudase el procedimiento de recuperación de las cantidades adeudadas después de haber sido debidamente habilitado para ello por la Mesa, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 27, apartado 4, de la Reglamentación GDD, tal como fue interpretado por la Sentencia Gorostiaga. En efecto, como declaró acertadamente el juez de Primera Instancia en el apartado 30 del auto recurrido, el procedimiento destinado a sustituir un acto anulado puede reanudarse en el punto exacto en el que se produjo la ilegalidad apreciada sin que los actos preparatorios se vean necesariamente afectados (véase, en este sentido, la Sentencia de 12 de noviembre de 1998, España/Comisión (C-415/96, Rec. p. I-6993, apartados 31 y 32). Además, procede señalar que la Sentencia Gorostiaga no ha sido objeto de recurso de casación ante el Tribunal de Justicia y que, por consiguiente, tanto su fallo como los fundamentos de Derecho que constituyen su sustento necesario han adquirido carácter definitivo (Sentencia de 1 de junio de 2006, P&O European Ferries (Vizcaya) y Diputación Foral de Vizcaya/Comisión, C-442/03 P y C-471/03 P, Rec. p. I-4845, apartados 44 y 47 y jurisprudencia citada). Por lo tanto, el Tribunal de Primera Instancia no podía conocer nuevamente de la cuestión del carácter indebido de las cantidades que debían recuperarse y de la obligación del recurrente de reembolsarlas, sin quebrantar la fuerza de cosa juzgada que desde entonces tiene la sentencia Gorostiaga. Por último, se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que un acto tiene la autoridad de cosa juzgada que se atribuye a un acto anterior en tanto en cuanto constituya una repetición pura y simple de la parte de dicho acto que no adolece de nulidad (véase, en este sentido, la Sentencia de 16 de febrero de 1965, Barge/Alta Autoridad, 14/64, Rec. p. 69, apartado 11). Véase STJ de 19 de febrero de 2009, asunto C-308/07 P, Koldo Gorostiaga Atxalandabaso contra Parlamento Europeo.

²⁸ CHITTI-BATELLI, A.: *Il Parlamento...*, p. 295.

2.4. Las facultades y deberes del eurodiputado

Como señala la doctrina, el Derecho Parlamentario moderno tendrá en adelante, que explicar que en el status de los parlamentarios se entremezclan criterios orgánicos y dogmáticos, a causa de su doble consideración como fracciones de un órgano y como representantes, algo que si bien complica las cosas las enriquece notablemente. Ciertas facultades serán atribuciones o funciones de una Cámara, de un órgano, pero, en ocasiones, se verán envueltas también en el haz de facultades que ostentan concretas personas y que identifican un derecho fundamental a la participación política en la formación democrática de la voluntad de ese órgano²⁹.

En el caso de los eurodiputados, se les reconocen un conjunto de facultades dentro de su *ius in officium* que no se diferencian sustancialmente a las que se reconocen a los titulares de los mandatos representativos en otras Asambleas Legislativas en las sociedades democráticas avanzadas.

2.4.1. *La participación en la función legislativa y el derecho de iniciativa*

En el propio Estatuto de 2005 se afirma que el derecho de iniciativa, contemplado en el artículo 5 del mismo, es el derecho cardinal de todo diputado al Parlamento. El Reglamento del Parlamento no debe vaciar de contenido este derecho. Por eso regula la capacidad de intervenir en los debates de Comisión y de Pleno de los diputados y un conjunto de facultades en relación con el procedimiento legislativo y los otros procedimientos de toma de decisión parlamentaria. Además, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, en virtud del artículo 225 del TFUE, el Parlamento puede, por mayoría de sus miembros, solicitar a la Comisión que le presente cualquier propuesta legislativa que considere oportuna con fijación de plazo para ello siempre que haya autorización de la Conferencia de Presidentes en los términos que determina el artículo 42 del Reglamento. El punto débil de esta facultad es que la Comisión puede negarse a hacerlo sin más trámite, quedando la iniciativa en vía muerta. En esta línea, todo diputado al Parlamento Europeo puede también presentar una propuesta de acto de la Unión. Dicha propuesta se presentará al Presidente del Parlamento, quien la remitirá para examen a la Comisión competente. Esta puede decidir que la propuesta se someta al Pleno.

Respecto a la participación en el procedimiento legislativo, el ejercicio de la función de *rapporteur* o ponente por los diputados es clave en el proceso de toma de decisión. El diputado-*rapporteur* de una propuesta de Reglamento o Directiva es el encargado de elaborar un informe sobre la propuesta que es sometido a votación en la Comisión y, si es aprobado, constituye la propuesta

²⁹ GARCÍA ROCA, J.: *Cargos públicos representativos...*, p. 292.

de Dictamen que será aprobada por el Pleno para fijar la posición del Parlamento. Esto es, en la fase de la segunda lectura, el Presidente del PE remite a la Comisión parlamentaria competente la posición para que estudie el contenido de la misma. Esta Comisión designará un ponente para la propuesta de la Comisión, que presentará un proyecto de informe a la Comisión que resume la propuesta de la Comisión y los puntos de vista de las diversas partes implicadas. Se producirá un debate en Comisión del informe en el que la Comisión defenderá su texto y responderá a las preguntas de los parlamentarios. Finalmente, elaborará un informe que es sometido al Pleno con las enmiendas, con un proyecto de resolución legislativa y, en su caso, una exposición de motivos. El procedimiento permite presentar enmiendas durante los debates en el Pleno por un diputado, un grupo de diputados o el propio ponente, con frecuencia en nombre de un grupo político.

También de singular relevancia es que, en los trílogos que se convocan para avanzar los acuerdos y evitar agotar todas las sucesivas fases de lectura en el procedimiento legislativo ordinario, por el Parlamento Europeo participan el Presidente de la delegación, el Presidente de la Comisión parlamentaria y el diputado *rapporteur* o ponente de la iniciativa con los funcionarios de la secretaría de conciliación del Parlamento Europeo y, eventualmente, un miembro del servicio jurídico del Parlamento Europeo.

Por último, el derecho de voto es personal e intransferible y en el Parlamento Europeo se votará por regla general a mano alzada. Cuando el Presidente decida que el resultado es dudoso, se votará por procedimiento electrónico y, en caso de avería del sistema de votación, por posición de sentado o levantado. Como en toda Cámara, se dejará constancia del resultado de las votaciones. Este derecho de voto incluye la posibilidad de explicar el sentido del mismo³⁰.

2.4.2. *La participación en la función de control: el derecho a acceder a la información y a preguntar*

De acuerdo con el artículo 5 del Reglamento parlamentario, los diputados tendrán acceso a cualquier documento en poder del Parlamento o de sus Comisiones, excepto los expedientes y cuentas personales, a los que solamente tendrán acceso los diputados interesados³¹.

³⁰ Cerrado el debate general, los diputados podrán formular, en el marco de la votación final, una explicación oral, que no sobrepasará un minuto, o presentar una explicación por escrito que no exceda de doscientas palabras, que se recogerá en el acta literal de la sesión. Cada grupo político dispondrá de dos minutos como máximo para formular su explicación. No se admitirá ninguna solicitud de explicación de voto una vez iniciada la primera explicación de voto.

³¹ El anexo VIII del 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

En primer lugar, el derecho a consultar expedientes, regulado en el artículo 6 y previsto en el Reglamento del Parlamento, tiene relación con un aspecto fundamental del ejercicio del mandato y, por ello, aparece consagrado en el Estatuto. Igualmente, los diputados extienden esta facultad interna *corporis* ya que podrán formular preguntas sobre las actividades de la Mesa, de la Conferencia de Presidentes y de los Cuestores. Estas preguntas se presentarán por escrito al Presidente, se notificarán a los diputados y se publicarán con las respectivas respuestas en el sitio web del Parlamento en el plazo de treinta días a partir de su presentación (art. 29 RPE).

En segundo lugar, respecto a las preguntas, como mecanismo de control parlamentario sin sanción, el artículo 230 TFUE establece la posibilidad de realizar preguntas parlamentarias a la Comisión (unas 5000 preguntas orales y preguntas con respuesta escrita anualmente) para recabar de la Institución interpelada una información sobre un asunto que afecte a sus competencias o en relación con las actividades de la Unión Europea, quedando regulado su procedimiento en los artículos 108 y siguientes del Reglamento del Parlamento Europeo (en adelante, RPE)³².

2.4.3. *El derecho a integrarse en una Comisión*

En segundo lugar, como en cualquier Cámara legislativa, los diputados tienen derecho a integrarse en las Comisiones parlamentarias que están compuestas por diputados en representación proporcional (Ley D'hondt) mediante el cálculo del cociente de voto necesario para tener derecho a nombrar a un miembro. En cada grupo la asignación de Comisiones se realiza en virtud de la *expertise* de los diputados.

2.4.4. *El derecho a integrarse en un grupo parlamentario y los no inscritos*

Es necesario destacar que, en definitiva, como ocurre en nuestro Derecho interno, la importancia del grupo parlamentario sobre el diputado individual en el trabajo de la Cámara europea y sus órganos pasa del predominio del grupo a la casi reserva de la exclusividad. De esta manera, el funcionamiento y

mismos de conformidad con el Reglamento (CE) n.º 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.

³² Los artículos 43 y 44 del Reglamento PE disponen dicha posibilidad respecto al Consejo en el marco de la antigua Política Exterior y de Seguridad Común y en el marco de la cooperación policial y judicial y al Banco Central Europeo para preguntas con respuesta escrita. De acuerdo con el artículo 109 RPE y el anexo II al mismo, el turno de preguntas tiene lugar todos los periodos parciales de sesiones y se presentan una semana antes permitiendo su formulación en el Pleno la discusión sobre asuntos concretos y de interés general actuales.

competencias de la Cámara como Asamblea dependen fundamentalmente de la división por grupos parlamentarios. Esta organización grupocrática del Parlamento es señalada como una de las causas de las críticas al parlamentarismo. La realidad parlamentaria gira en torno a una especie de nuevo mandato imperativo que emana de los grupos parlamentarios y mediante ellos a través de los partidos con representación mayoritaria en las Cámara, constituyéndose incluso por mandato constitucional en cauce fundamental para la participación política³³.

La relevancia de los grupos políticos europeos justifica que el artículo 8 del Código de conducta de 2005 afirme el derecho de los diputados a integrarse en los grupos políticos y que en el artículo 33 del Reglamento se contemple la figura del diputado no inscrito, para aquellos que no reúnen los requisitos exigidos para la constitución del grupo político³⁴.

Actualmente, el artículo 30 RPE dispone que los grupos políticos deberán estar integrados por diputados elegidos en al menos una cuarta parte de los EM (anteriormente una quinta parte), siendo 25 diputados el número mínimo necesario para constituir grupo (anteriormente fueron diecinueve). La doctrina define un conjunto de reformas del Reglamento que han aumentado el poder de los grupos mayoritarios³⁵.

En el ámbito comunitario, el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas, en un asunto sobre la denegación de creación de grupo parlamentario a unos diputados no inscritos por carecer de afinidad política —requisito

³³ Entre otros, en nuestra doctrina, sobre esta materia véase: ARCE JANÁRIZ, A.: *El Parlamento en los Tribunales...*, p. 89; CAZORLA PRIETO, L.: *Las Cortes Generales...*, p. 136; COELLO MARTÍN, C.: “Reglas de juego y sentido común: a propósito de la STC 141/2007, de 18 de junio...”, p. 215; CORONA FERRERO, J.M.: “Los grupos parlamentarios y el mandato...”, p. 206; FERNÁNDEZ-VIAGAS BARTOLOMÉ, P.: *El poder legislativo entre la Política...*, p. 122; GARCÍA ROCA, J.: *Cargos públicos representativos...*, p. 253 y ss.; MARTÍNEZ SOSPEDRA, M.: “Democracia, pluralismo, representación...”, p. 241; PÉREZ SERRANO JAUREGUI: *Los grupos parlamentarios...*, p. 67; PRESNO LINERA, M.A.: “Pluralismo de partidos, ...”, p. 272; SAIZ ARNAIZ, A.: *Los grupos parlamentarios...*, p. 270; SARMIENTO MÉNDEZ, X.A.: “La territorialidad y sus repercusiones...”, p. 160; VÍBORAS JIMÉNEZ, J.A.: “Los grupos parlamentarios. Reflexiones para...”, p. 239.

³⁴ Este precepto determina que los diputados que no pertenezcan a ningún grupo político dispondrán de una secretaría y que la Mesa regulará también la situación y los derechos parlamentarios de estos diputados. De igual modo, la Mesa adoptará asimismo las reglamentaciones relativas a la puesta a disposición, a la ejecución y al control de los créditos previstos en el presupuesto del Parlamento para cubrir los gastos de secretaría y las estructuras administrativas de los diputados no inscritos.

³⁵ Por ejemplo, la que estableció que la Comisión, un grupo parlamentario o un mínimo de 40 diputados pueden presentar propuestas de rechazo a la posición común del Consejo en la segunda lectura del procedimiento legislativo ordinario (art. 65 RPE) o de propuestas de recomendación al Consejo (art. 121 RPE) o un mínimo de 25 diputados para la formación del grupo político (art. 30 RPE). En quinto lugar, algunas de las reformas reglamentarias han significado un aumento el poder de los diputados no inscritos como la posibilidad que tienen todos los diputados, incluidos los no inscritos, de presentar propuestas de resolución sobre asuntos propios de la actividad de la UE (art. 120 RPE) y la delegación en dos de ellos para asistir a las Conferencias de Presidentes, a las que asisten con voz pero sin voto (art. 24.2 RPE), posibilidad que desapareció del RPE entre 1986 y 1994. Véase: KREPPPEL, A.: *The European Parliament...*

reglamentario para dicha constitución—, admite que no es discriminatoria una diferencia reglamentaria entre dos categorías de diputados, a saber, los que forman parte de un grupo político en el sentido de la normativa interna del Parlamento y los que ocupan sus escaños como diputados no inscritos en las condiciones que fije la Mesa del Parlamento³⁶. Tal diferencia se justifica por “...*el hecho de que, contrariamente a estos últimos, los primeros satisfacen una exigencia del Reglamento que obedece a la búsqueda de objetivos legítimos*” que son compatibles con el principio de igualdad y acordes con las responsabilidades del Parlamento a partir de la adopción del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Ámsterdam³⁷, permitiendo

³⁶ STPI de 2.10.2001, asuntos acumulados T-222/99, T-327/99 y T-329/99. En este asunto, el TPI afirma que “...*se desprende que las disposiciones del artículo 29, apartado 1, del Reglamento, en relación con el artículo 30, por cuanto sólo admiten la constitución en el Parlamento de grupos basados en afinidades políticas y por cuanto prevén que aquellos diputados que no se integren en un grupo político ocuparán sus escaños como diputados no inscritos en las condiciones que fije la Mesa del Parlamento, en lugar de autorizar a estos últimos a constituir un grupo técnico o de agruparlos en un grupo mixto, constituyen medidas de organización interna que se justifican por las características propias del Parlamento Europeo, por las necesidades de su funcionamiento y por las responsabilidades y objetivos que le ha asignado el Tratado*” y señala que “*es preciso subrayar a continuación que, según la jurisprudencia, el principio de no discriminación, que constituye un principio fundamental del Derecho, prohíbe que situaciones semejantes sean tratadas de modo diferente o que situaciones diferentes sean tratadas de modo igual, a no ser que la diferencia de trato esté objetivamente justificada (véase, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal de Justicia de 28 de junio de 1990, Hoche, C-174/89, Rec. p. I-2681, apartado 25, y la jurisprudencia citada)*”.

³⁷ Ante el pretendido quebranto del principio de igualdad, el TPI recuerda, en primer lugar, que, con arreglo a la jurisprudencia, en virtud de la facultad de organización interna que le reconocen los artículos 25 CA, 199 CE y 112 EA, el Parlamento está autorizado a adoptar las medidas conducentes a garantizar su buen funcionamiento y el desarrollo de sus actividades (Sentencias del Tribunal de Justicia de 10 de febrero de 1983, Luxemburgo/Parlamento, 230/81, Rec. p. 255, apartado 38, y de 28 de noviembre de 1991, Luxemburgo/Parlamento, asuntos acumulados C-213/88 y C-39/89, Rec. p. I-5643, apartado 29). En el caso de autos, tal como acertadamente afirma el Parlamento, su estructuración en grupos políticos responde a una serie de objetivos legítimos que vienen determinados simultáneamente por la realidad sociopolítica propia de las democracias parlamentarias, por las características específicas del Parlamento Europeo en relación con las asambleas parlamentarias nacionales, y por las funciones y responsabilidades que el Tratado atribuye a dicho Parlamento, objetivos a cuya consecución no pueden contribuir los grupos técnicos o mixtos, como el Grupo TDI, que agrupa a diputados que no comparten ninguna afinidad política. Añade el TPI en el citado asunto que “...*En efecto, la estructuración del Parlamento en grupos políticos, que agrupan a diputados originarios de más de un Estado miembro y que comparten afinidades políticas, constituye, en primer lugar, una medida que se adapta a la organización eficaz de los trabajos y de los procedimientos de la Institución, especialmente con vistas a hacer posible la expresión de voluntades políticas comunes y la consecución de compromisos, los cuales son particularmente necesarios debido al muy elevado número de diputados que componen el Parlamento Europeo, a la excepcional diversidad de culturas, nacionalidades, lenguas y movimientos políticos nacionales que están representados en el mismo y a la enorme diversidad de sus actividades, así como al hecho de que, a diferencia de los parlamentos nacionales, el Parlamento Europeo no se caracteriza por la dicotomía tradicional mayorial/oposición. En este contexto, el grupo político en el sentido del artículo 29 del Reglamento desempeña una función que no podría desempeñar un grupo compuesto de diputados que carecieran de afinidades políticas entre ellos*”. En segundo lugar, una organización en grupos políticos se justifica “...*por la importancia de las responsabilidades del Parlamento, sobre todo a partir de la adopción del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Ámsterdam, en la realización de las tareas que el Tratado CE encomienda a la Comunidad y en el proceso de adopción de los actos comunitarios necesarios para cumplir tales tareas (véanse los artículos 7 CE, 192 CE a 195 CE, 200 CE y 201 CE). En particular, el buen desarrollo y el funcionamiento eficaz del procedimiento de adopción conjunta de actos comunitarios por el Parlamento y por el Consejo (procedimiento denominado de «codecisión»), que regula el artículo 251 CE, exigen que, cuando para alcanzar un acuerdo sobre un texto conjunto resulte necesario recurrir*

trascender los particularismos políticos locales y promover la integración europea a la que aspira el Tratado³⁸.

Abundando en lo expuesto, como afirma la doctrina, si desde un mero análisis lógico podría aparecer disfuncional la presencia del diputado individual, el análisis de la actividad concreta y cotidiana de las Cámaras explicita *ad nauseam* la disfuncionalidad del diputado solitario, individual o no adscrito, en un Parlamento de grupos³⁹.

2.4.5. La accesibilidad y la transparencia de sus tareas parlamentarias

Entre el conjunto de facultades y capacidades de los eurodiputados se ha de incluir la conexión con los electores, que se constituye casi en un deber inexcusable. Actualmente, en la web del Parlamento Europeo, los ciudadanos disponen de la dirección electrónica de los parlamentarios, con quienes se puede establecer una comunicación directa. También hallamos los típicos buzones de opinión donde los ciudadanos y ciudadanas hacen llegar directamente sus quejas y sugerencias y tienen acceso directo a gran número de documentos parlamentarios. Es decir, las TIC pueden facilitar el acceso a datos y la comunicación entre representantes y representados, y la evolución tecnológica lo facilitará cada vez más y con menos costes con las nuevas redes sociales como twitter y facebook⁴⁰.

Por el simple hecho de intercambiar correos electrónicos y sms con los ciudadanos, los diputados están más conectados a sus votantes gracias a las TICs, siendo el rápido reparto de información sobre sus propuestas y actividades el elemento más positivo. No obstante, las TIC pueden constituirse en un problema si no se manejan con atención y decoro; constituyendo la sobre-información, el *spam* y la falta de respuesta rápida, directa y personal del diputado los aspectos más negativos de su uso no adecuado. Aunque el

al Comité de Conciliación a que se refieren los apartados 3 a 5 de dicho artículo, se alcancen previamente compromisos políticos en el seno de Parlamento. Es preciso, además, que la delegación del Parlamento encargada de negociar con el Consejo en el marco del Comité de Conciliación esté compuesta por diputados que reflejen la composición política de la Cámara, que estén autorizados a hablar en nombre de otros diputados y que se encuentren en condiciones de obtener el imprescindible respaldo una vez que se alcance un acuerdo con el Consejo, objetivo éste al que un grupo político puede contribuir eficazmente, a diferencia de un grupo constituido por diputados que no compartan afinidades políticas”.

³⁸ Así, el TPI señala que “...De este modo, los grupos políticos contribuyen a la consecución del objetivo que persigue el artículo 191 CE, a saber, la emergencia de partidos políticos a escala europea, que constituyen un factor para la integración en la Unión y contribuyen a la formación de la conciencia europea y a expresar la voluntad política de los ciudadanos de la Unión. Este papel no podría ser desempeñado por un grupo técnico o mixto compuesto por diputados que negaran toda afinidad política entre ellos”.

³⁹ PITARCH, I.: “El Grupo Mixto y...”, p. 35.

⁴⁰ Véase, con carácter general, CANEDA MORALES, D. Y DE ANDRÉS BLASCO, J.: “Apuntes sobre democracia electrónica”, disponible en World Wide Web: <http://www.edemocracia.com/biblioteca/eVoto/materiales/eD-eVoto-MAT-009.html>

verdadero riesgo consiste en que los parlamentarios, a corto plazo, por el uso de las TICs, se conviertan en trabajadores móviles y no en E-demócratas⁴¹.

Uno de los objetivos operativos especiales del eurodiputado, hoy en día, es el incremento de la transparencia. De nada vale una gran eficacia comunicativa si, a la postre, la ciudadanía no percibe a su representante, a la Institución y sus asuntos (no sólo los puntos del orden del día de sus reuniones) como accesibles, entendibles y transparentes.

En el Parlamento Europeo, la práctica totalidad de los expedientes en tramitación están en línea en el RER y las subvenciones a los grupos y sus auditorías, así como las declaraciones de intereses de sus señorías se ven también directamente en la web del Parlamento. Esos logros son el punto de partida hacia una mayor transparencia institucional que debe abordar un conjunto de cuestiones de política interna que afectan a la Institución y son de carácter público como, por ejemplo, los gastos de viaje de sus señorías, el régimen de sus asistentes y los conflictos de intereses que genera la incursión de los lobbies y las actividades externas de los parlamentarios, que han llegado a tener gran trascendencia pública como fue el caso de la remuneración por enmiendas, en el que varios diputados fueron acusados de aceptar dinero a cambio de presentar enmiendas en 2011⁴².

En definitiva, estas consideraciones llevan directamente al siguiente apartado de este trabajo que se centra en el Código de conducta de los eurodiputados, que debe ser aplicado de manera inflexible para garantizar la máxima transparencia en el procedimiento parlamentario.

2.4.6. *El Código de conducta de los diputados: conflictos de interés y declaraciones de intereses económicos*

En vigor desde el 1 de enero de 2012, el Código de conducta de los diputados establece como principios rectores que los diputados al Parlamento Europeo han de actuar exclusivamente en favor del interés público y desempeñar su trabajo con desinterés, integridad, transparencia, diligencia, honradez, responsabilidad y respeto de la reputación del Parlamento⁴³.

⁴¹ EPRI (2005): *Parliamentarians & ITCs: Awareness, understanding...*, p. 5 y ss.

⁴² "MEPs Approve New Code of Conduct," EurActiv.com, December 2, 2011; James Kanter, *Europeans Losing Faith in Their Parliament*, "New York Times", November 5, 2012.

⁴³ En el artículo 9 del Reglamento parlamentario se dispone que el Parlamento Europeo adoptará por mayoría un Código de conducta que se integrará en el propio Reglamento como anexo. Este Código dispone que, en el marco de sus funciones, los diputados al Parlamento Europeo: a) no establecerán acuerdo alguno para actuar ni votar en interés de una persona física o jurídica que pueda comprometer su libertad de voto, proclamada en el artículo 6 del Acta de 20 de septiembre de 1976 relativa a la elección de los representantes en el Parlamento Europeo por sufragio universal directo y en el artículo 2 del Estatuto de los diputados al Parlamento Europeo; y b) no solicitarán, aceptarán

A continuación, el Código en su artículo 3 contempla la regulación de los conflictos de intereses, su definición y el modo de proceder de los eurodiputados cuando consideren que se encuentran en dicha situación. Este conflicto existe cuando el diputado tenga un interés personal que pueda influir de manera inadecuada en el cumplimiento de sus deberes como diputado. No existirá conflicto de intereses cuando un diputado obtenga un beneficio únicamente por pertenecer al conjunto de la población o a una categoría amplia de personas⁴⁴.

En el Código de conducta se establece en el artículo 4 del mismo que, por razones de transparencia, los diputados al Parlamento Europeo presentarán al Presidente, bajo su responsabilidad personal, una declaración de intereses económicos antes del final del primer período parcial de sesiones siguiente a las elecciones al Parlamento Europeo (o en un plazo de 30 días después de entrar en funciones en el curso de una legislatura), por medio de un formulario que la Mesa adoptará. Los 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 económicos⁴⁵. Otro aspecto de gran importancia que regula el Código de

ni recibirán beneficio económico alguno, directo o indirecto, ni cualquier otra recompensa a cambio de ejercer influencia o votar sobre actos legislativos, propuestas de resolución, declaraciones escritas o preguntas formuladas en el Parlamento o sus comisiones, y se esforzarán conscientemente por evitar cualquier situación que pueda dar pie a sospechas de soborno. Véase el Código de conducta accesible el 28.10.2013 en http://www.europarl.europa.eu/pdf/meps/201305_Code_of_conduct_ES.pdf

⁴⁴ Se dispone que todo diputado que crea encontrarse ante un conflicto de intereses adoptará de inmediato todas las medidas necesarias para resolverlo de conformidad con los principios y disposiciones del Código de conducta. Si no puede resolverlo, deberá notificar esta circunstancia por escrito al Presidente. En caso de duda, el diputado podrá pedir consejo con carácter confidencial al Comité Consultivo sobre la Conducta de los Diputados previsto en el artículo 7 del Código. Sin perjuicio de ello, los diputados notificarán, antes de intervenir o votar en el Pleno o en los órganos del Parlamento, o si son propuestos como ponentes, cualquier conflicto de intereses existente o potencial relacionado con el asunto que se examine, cuando dicho conflicto no quede claramente de manifiesto en la información presentada de conformidad con el artículo 4 del Código. Esta notificación se dirigirá por escrito o de palabra a la presidencia en el curso del procedimiento parlamentario en el que se examine el asunto en cuestión.

⁴⁵ La información facilitada al Presidente en la declaración se publicará en el sitio web del Parlamento de forma fácilmente accesible. Además, los diputados notificarán al Presidente cualquier cambio que afecte a sus declaraciones en un plazo de 30 días después de ocurrido dicho cambio. Esta declaración de intereses económicos deberá contener la información siguiente, que se presentará de forma precisa: a) las actividades profesionales del diputado durante los tres años anteriores a su entrada en funciones en el Parlamento y pertenencia, durante ese tiempo, a comités o consejos de administración de empresas, organizaciones no gubernamentales, asociaciones u otros organismos con personalidad jurídica; b) toda asignación que un diputado perciba por el ejercicio de un mandato en otro Parlamento; c) actividades habituales remuneradas que el diputado desarrolle durante el ejercicio de su mandato, por cuenta ajena o propia; d) la pertenencia a comités o consejos de administración de empresas, organizaciones no gubernamentales, asociaciones u otros organismos con personalidad jurídica, o cualquier otra actividad exterior, remunerada o no, que el diputado ejerza; e) actividades exteriores ocasionales remuneradas (incluidas las de escritura, académicas o de asesoría) cuando la remuneración total exceda de 5.000 euros por año natural; f) la participación en empresas o sociedades, cuando pueda tener implicaciones políticas o cuando otorgue al diputado una influencia importante en los asuntos de los organismos de que se trate; g) el apoyo económico, en personal o en material, prestado por terceros, con indicación de la identidad de estos últimos,

conducta es la cuestión de los obsequios y regalos a los diputados⁴⁶.

Por último, la característica más sobresaliente del Código de conducta es que el diputado que lo incumpla puede ser sancionado. Cuando existan razones para creer que un diputado al Parlamento Europeo puede haber infringido el Código de conducta, el Presidente podrá someter el asunto al Comité Consultivo del Código. El Comité Consultivo examinará las circunstancias de la presunta infracción y podrá oír al diputado de que se trate. Sobre la base de las conclusiones de su examen, el Comité Consultivo formulará una recomendación al Presidente sobre una posible decisión. Si el Presidente, habida cuenta de esta recomendación, concluye que el diputado de que se trata ha infringido el Código de conducta, adoptará, después de oír al diputado, una decisión motivada en virtud de la cual impondrá una sanción que notificará al diputado⁴⁷.

2.4.7. *El régimen disciplinario*

En el Reglamento del Parlamento Europeo se dispone que el comportamiento de los diputados se caracterizará por el respeto mutuo, se basará en los valores y principios tal como se definen en los textos fundamentales de la Unión Europea, preservará la dignidad del Parlamento y no comprometerá el desarrollo normal de los trabajos parlamentarios ni la tranquilidad en las dependencias del Parlamento. Asimismo, de acuerdo con el artículo 9 del Reglamento, los diputados tienen la obligación de cumplir las normas del Parlamento sobre el tratamiento de la información confidencial.

que se añade a los medios facilitados por el Parlamento y asignados a los diputados en el marco de sus actividades políticas; h) otros intereses económicos que puedan influir en el ejercicio de sus funciones de diputado. Respecto a los ingresos regulares que perciban los diputados, en relación con cada uno de los elementos que se consignen en su declaración, se clasificarán en una de las categorías establecidas en el Código que van desde la de “500 a 1.000 euros mensuales” a la de “más de 10.000 euros mensuales”.

⁴⁶ Se regula que los diputados al Parlamento Europeo se abstendrán de aceptar obsequios o beneficios similares, salvo cuando el valor aproximado de aquellos sea inferior a 150 euros y les sean otorgados con arreglo a normas de cortesía, o cuando se trate de obsequios que les sean otorgados con arreglo a normas de cortesía cuando representan oficialmente al Parlamento (en este último caso, deberán entregarlos al Presidente del Parlamento).

⁴⁷ La sanción impuesta podrá consistir en una o varias de las medidas previstas en el artículo 153, apartado 3, del Reglamento. El diputado en cuestión podrá interponer recurso de conformidad con el artículo 154 del Reglamento. Tras la expiración de los plazos previstos en el artículo 154 del Reglamento, toda sanción impuesta a un diputado será anunciada por el Presidente en sesión plenaria y publicada de forma visible en el sitio web del Parlamento durante el tiempo que quede de legislatura. Por ejemplo, en caso de infracción, y tras haber consultado el Presidente al comité consultivo, el eurodiputado podrá ser sancionado con una amonestación, la pérdida del derecho a las dietas para gastos de estancia durante un período de dos a diez días, la suspensión temporal de las actividades del Parlamento (sin incluir el derecho a voto) durante un máximo de diez días o la retirada del cargo de ponente u otros mandatos dentro del Parlamento (en los dos últimos casos, es necesaria una decisión del Presidente que confirme la sanción). Toda sanción impuesta a un diputado será anunciada por el Presidente en sesión plenaria y publicada de forma visible en la web del Parlamento.

El incumplimiento de estas prescripciones y normas podrá dar lugar a la aplicación de medidas tomadas de conformidad con los artículos 152, 153 y 154 del Reglamento⁴⁸. En todo caso, las sanciones que contempla el Reglamento parlamentario son de diverso tipo y se encuentran enumeradas en el artículo 154 del mismo. Así, podrán consistir en una o varias de las siguientes medidas: amonestación; pérdida del derecho a las dietas para gastos de estancia durante un período de dos a diez días; sin perjuicio del ejercicio del derecho de voto en el Pleno, y a reserva en este caso del estricto respeto de las normas de conducta, suspensión temporal, durante un período de dos a diez días consecutivos de reunión del Parlamento o de cualquiera de sus órganos, comisiones o delegaciones, de la participación en todas o en una parte de las actividades del Parlamento; presentación a la Conferencia de Presidentes, de conformidad con el artículo 19, de una propuesta que podrá comportar la suspensión o la retirada de uno o más mandatos ocupados en el Parlamento.

III. RETOS DE FUTURO DEL STATUS JURÍDICO DEL EURODIPUTADO

En un contexto en el que el Tratado de Lisboa se constituye en un paso fundamental para la configuración del Parlamento Europeo como piedra angular del proceso de integración comunitario y como instrumento de legitimación democrática de la UE, la relevancia del eurodiputado como actor de la política europea es sobresaliente.

Inmunidad, libertad y mandato representativo inspiran la configuración reglamentaria del status de eurodiputado que queda matizada por la disfuncionalidad de un eurodiputado individual. Así, la presentación de iniciativas, el derecho a la información, la participación en el procedimiento legislativo ordinario, el derecho a trabajar en Comisión, etc., son los elementos que configuran el status de miembro del Parlamento Europeo.

Este estudio ha analizado el status del eurodiputado partiendo del mandato representativo y de la inmunidad que se le reconocen. El examen del marco jurídico existente ha puesto de manifiesto un completo conjunto de facultades, prerrogativas y derechos. No obstante, este status provoca también una

⁴⁸ Estos preceptos regulan el orden en la sala durante el desarrollo de las sesiones plenarias, cuyo mantenimiento es responsabilidad del Presidente, y las sanciones correspondientes. En caso de reincidencia en la alteración del orden, el Presidente llamará de nuevo al orden al diputado y dispondrá que conste en acta el incidente. Si prosigue el desorden o en caso de nueva reincidencia, el Presidente podrá retirarle el uso de la palabra y expulsarlo del salón de sesiones con prohibición de asistir al resto de la sesión. También podrá recurrir a esta última medida, sin necesidad de llamarle al orden por segunda vez, en los casos de excepcional gravedad. El Secretario General, asistido por los ujieres y, si fuere necesario, por el personal de seguridad del Parlamento, velará inmediatamente por el cumplimiento de esta medida disciplinaria.

reflexión sobre la búsqueda de instrumentos para mejorar la conexión entre electores y elegidos.

Los retos de futuro asociados a la figura del eurodiputado serán seguramente definidos en el marco del principio de participación ciudadana, conexión con el electorado y rendimiento de cuentas al mismo.

Corresponde a los eurodiputados en permanente contacto con los electores, incrementar la hasta ahora escasa opinión pública europea y todavía más difusa sobre el Parlamento europeo. Esta Institución parlamentaria es la gran desconocida para la ciudadanía que no es capaz de describir sus principales funciones. En particular, los eurodiputados deben responder a los retos de esta Institución parlamentaria en el siglo XXI, con la nueva restructuración del poder en la UE tras el Tratado de Lisboa y con la inaplazable necesidad de incrementar la participación de la ciudadanía, no sólo en sus procesos electorales, sino en el día a día de los trabajos parlamentarios.

En este contexto, la imagen de los eurodiputados es también uno de los problemas actuales del ejercicio de dicho servicio público. Quien piense que esto depende solamente de disminuir el conjunto de privilegios y derechos reconocidos en el marco del status de diputado no está realizando una ponderación adecuada de factores. Los viajes, las dietas y las condiciones de trabajo de los miembros del Parlamento son objeto de crítica constante y alteran hasta las almas más tranquilas distorsionando la imagen que todos desearían de una Institución parlamentaria, lugar de debate público por excelencia; pero no es el problema principal. La imagen pública de la Cámara se enriquece en gran medida por los debates que sustancia, su cercanía a la ciudadanía y los valores y objetivos de la acción colegislativa. Es necesario forjar la identidad de una Cámara a través de sus debates que deben estar conectados directamente con las necesidades e intereses de los electores. Para ello, sería necesario revisar el marco del Reglamento parlamentario para conseguir mejorar la articulación del derecho de petición ante la Comisión de peticiones del Parlamento Europeo y la posibilidad de incluir las iniciativas ciudadanas en el orden del día de las Comisiones del Parlamento. Quizás queda pendiente un mayor desarrollo de la audiencia pública o instrumentos similares que permitan a los eurodiputados incorporar a la ciudadanía en el proceso legislativo al modo que ocurre ya en algunas Cámaras legislativas de los Estados miembros.

Finalmente, no existen mecanismos de dación o rendición de cuentas del eurodiputado ante sus electores más allá de la siguiente cita en comicios. Esto es común en la mayoría de Asambleas legislativas pero cualquier opción técnico-jurídica que fomentara la dación o rendición de cuentas de sus trabajos parlamentarios durante la legislatura debería ser complementaria a instrumentos de remoción para aquellos casos en los que dicha rendición no se produce.