

El escaño vacante del Sr. Junquera i Vies en el Parlamento Europeo. Comentario a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 22 de diciembre de 2022

The vacant seat of Mr. Junqueras i Vies in
the European Parliament. Commentary on
the judgment of the Court of Justice of the
European Union of December 22, 2022

Fecha de recepción: 01-06-23

Fecha de aceptación: 08-06-23

La inmunidad parlamentaria ancla sus orígenes en la llamada *freedom from arrest* del derecho británico. Constituye una prerrogativa del parlamentario individual cuya función principal era la de evitar alteraciones arbitrarias en la composición de la Cámara y posibilitar las reuniones parlamentarias sin que estas vean artificiosamente modificada su aritmética que deberá de provenir de la voluntad popular. Esta prerrogativa constitucionalizada en el artículo 71.2 de la Constitución española se consagra también a nivel europeo como parte esencial del estatuto del parlamentario europeo en el artículo 9 del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión Europea.

La garantía se configura con esa finalidad que hemos indicado y no con otra perversa como podría ser dificultar o sustraerse a la acción de la justicia. Dejando eventuales juicios de intencionalidad sobre la motivación intrínseca del acceso al escaño, el ámbito subjetivo de la inmunidad y el momento del despliegue de sus efectos está en la base de este comentario jurisprudencial y se une a tantos otros pronunciamientos judiciales en el ámbito interno y europeo que traen causa del llamado desafío soberanista catalán o Procés que como en pocas ocasiones recientes ha tensionado y ha puesto a prueba

* Letrada de las Cortes Generales. <https://orcid.org/0000-0002-8729-0404>

a las instituciones que han ido resolviendo todas las derivadas que a nivel parlamentario se produjeron habida cuenta de la condición de diputados del Parlamento catalán inicialmente pero que concurren con posterioridad a elecciones al Congreso y al Parlamento Europeo.

La sentencia que comentamos tiene por objeto un recurso de casación interpuesto con arreglo al artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en fecha de 25 de febrero de 2021 y sobre el que se dicta sentencia el 22 de diciembre de 2022. La casación trae causa del asunto C 502/19, un asunto de capital importancia política en nuestro país en relación con la no perfección de la condición de eurodiputado del señor Oriol Junqueras Vies y la consecuente declaración de la vacante, lo que llevaba aparejada la imposibilidad de desplegar sobre su persona la prerrogativa de la inmunidad parlamentaria.

Para mejor conocimiento del lector debemos de contextualizar el encañamiento de hechos que se suceden hasta el pronunciamiento judicial.

Como es sabido el Sr. Oriol Junqueras era vicepresidente del Gobierno autonómico de Cataluña en el momento en el que el Parlamento de Cataluña aprobó la Ley 19/2017 de 6 de septiembre del referéndum de autodeterminación y la Ley 20/2017 de 8 de septiembre de transitoriedad jurídica y fundacional de la República, y era también el vicepresidente cuando se celebró el referéndum ilegal.

Consecuencia de los acontecimientos del primero de octubre en Cataluña se promovió por el partido político Vox, el Ministerio Fiscal y abogacía del Estado el proceso penal contra los representantes políticos a quienes se les imputaba la participación en un proceso de sedición y la comisión de tipos delictivos de rebelión o alternativamente el de sedición, el de desobediencia y, en último lugar, el de malversación de caudales públicos.

Durante la fase de instrucción se acordó la situación de prisión provisional para el Sr. Junqueras Vies y, con posterioridad a la apertura del juicio oral se presentó como candidato y resultó elegido en las elecciones generales al Congreso de los Diputados de 28 de abril de 2019.

El Tribunal Supremo en auto de 14 de mayo de 2019 estimó que no era necesario solicitar el suplicatorio previo del artículo 71.2 de la CE y del artículo 755 de la LECrim puesto que la elección como diputado se había producido una vez abierto el proceso penal y los efectos de la inmunidad solo resultan aplicables respecto de los procesos penales en los que aún no se haya abierto el juicio oral contra el diputado, cosa que no sucedía en el caso que nos ocupa. En el auto de la fecha resuelve conceder permiso extraordinario de salida del centro penitenciario para poder prestar el acatamiento del artículo 20 del Reglamento del Congreso bajo la debida vigilancia policial y regresar a prisión, declarándose a continuación la suspensión en el ejercicio del cargo de diputado por Acuerdo de la Mesa del Congreso de 24 de mayo de 2019 por aplicación el artículo 384 bis de la LECrim.

Cerrada esta vía, el Sr. Junqueras concurre a las elecciones al Parlamento Europeo celebradas el 26 de mayo de 2019 resultando electo y es, en consecuencia, así proclamado por la Junta Electoral Central de 13 de junio de 2019.

El Sr. Junqueras solicita permiso extraordinario de salida del centro penitenciario para comparecer ante la JEC para prestar juramento o promesa de acatamiento de conformidad con el artículo 224 apartado 2 de la LOREG. El permiso fue en este caso denegado por el Tribunal Supremo y, en consecuencia, la JEC declaró, transcurrido el plazo, vacante el escaño y suspendidas todas las prerrogativas que le pudieran corresponder por razón de su cargo.

Se constituye así el Parlamento Europeo sin que el Sr. Junqueras figure entre sus miembros, al tiempo que el recurrente interpone recurso de súplica ante el Tribunal Supremo contra el auto denegatorio de 14 de junio de 2019 e invocaba la inmunidad, como diputado europeo electo que se dimana del artículo 9 del protocolo (N.º 7) sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión Europea que establece que:

Mientras el Parlamento 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.

Añade que gozarán igualmente de inmunidad cuando se dirijan al lugar de reunión del Parlamento o regresen de este.

El Tribunal Supremo decide entonces suspender el procedimiento y plantear al TJUE las siguientes cuestiones prejudiciales.

La primera de ellas sobre el alcance de la inmunidad y cuándo se produce su despliegue de efectos y si esta rige antes del inicio del periodo de sesiones.

Ante una eventual respuesta positiva, pregunta nuestro Tribunal Supremo si el órgano designado en la normativa electoral nacional por no haber cumplimentado el electo los requisitos electoralmente establecidos (en el caso que nos ocupa falta de acatamiento, es decir no haber formulado juramento o promesa de acatamiento a la Constitución ex artículo 224 LOREG, por su limitación de la libertad deambulatoria) persistiría la interpretación extensiva de la expresión periodo de sesiones pese a la ruptura transitoria de su expectativa de tomar posesión de su escaño.

Por último, manifiesta si esa interpretación extensiva se podría mantener en un supuesto en el que la autoridad judicial hubiese declarado la prisión provisional con anticipación del inicio del proceso electoral. En definitiva, como formula en la misma cuestión prejudicial: ¿la autoridad judicial que ha acordado la situación de prisión resultaría obligada a levantar la situación de prisión en términos absolutos, de modo casi automático, para permitir el

cumplimiento de las formalidades y desplazamientos, o bien debería atenderse a un criterio relativo de ponderación en el caso concreto, de los derechos e intereses derivados del interés de la justicia y del debido proceso por una parte y los atinentes a la institución de la inmunidad por otra?

Son por tanto tres cuestiones prejudiciales que tal y como indica el abogado general en sus conclusiones, el Sr. Maciej Szpunar, son en esencia todas ellas relativas al ámbito de aplicación subjetivo y temporal de la inmunidad de los miembros del Parlamento.

La primera de las cuestiones incide sobre la propia condición de miembro del Parlamento. La inmunidad como tal prerrogativa parlamentaria es predicable de aquellos que ostentan la condición de miembros del Parlamento Europeo. El Acta Electoral de 1976 establece que el procedimiento electoral para las elecciones al Parlamento Europeo se rige por el derecho nacional de los Estados miembros y, como es sabido, en nuestro país, el acatamiento a la Constitución es uno de los requisitos que perfeccionan la condición, haciendo que, por su cumplimiento, así como de los restantes se pase de diputado electo a pleno. La obligación de jurar o prometer acatamiento a la Constitución española se recoge en el artículo 224 de la LOREG para los europarlamentarios y solo con posterioridad a este se adquiere en plenitud el mandato y con ello, todas las prerrogativas que están hasta la fecha suspensas¹.

Los diputados del Parlamento Europeo solo puede registrarse por el derecho de la Unión, como única opción respetuosa de la autonomía e independencia de la Cámara. Desde esa perspectiva de independencia institucional y de autonomía jurídica es desde la que realiza su análisis. Diferencia por tanto en lo que es el procedimiento electoral *strictu sensu* que claramente es objeto de regulación por el derecho interno tal y como establece el Acta Electoral y el estatuto del europarlamentario. Es decir, una vez que ha resultado electo solo puede registrarse por el derecho de la Unión.

Por ello, admite para el caso del Parlamento Europeo que la prestación del juramento o promesa de acatar la Constitución española para los eurodiputados españoles pueda ser un requisito para que estos asuman efectivamente sus funciones, pero no para la adquisición de la condición de miembros y de sus prerrogativas, asumiendo la diferenciación entre diputado electo y pleno pero matizándola. Trata esta interpretación de evitar lo que califica de círculo vicioso como es el hecho de que la persona electa no pueda hacer valer su inmunidad al carecer de la condición de diputado, pero sin la cual no puede por su situación de privación de libertad, cumplir la condición que la permitía adquirir la condición.

¹ El artículo 224.2 LOREG establece que en el plazo de cinco días desde su proclamación, los candidatos electos deberán jurar o prometer acatamiento a la Constitución ante la JEC. Transcurrido dicho plazo, la Junta Electoral Central declarará vacantes los escaños correspondientes a los Diputados del Parlamento Europeo que no hubieran acatado la Constitución y suspendidas todas las prerrogativas que les pudieran corresponder por razón de su cargo, todo ello hasta que se produzca dicho acatamiento.

El procedimiento de comprobación de credenciales será pues un acto técnico de verificación de los resultados oficialmente proclamados sin que el hecho de no prestar promesa o juramento de acatamiento pueda comportar la anulación del mandato. Las únicas causas posibles de anulación son la pérdida de la elegibilidad del diputado o bien la aparición de una incompatibilidad con el mandato de diputado al Parlamento según la normativa europea que es la que ha de regir el estatuto del europarlamentario.

En resumen, el acatamiento es una formalidad que puede ser un requisito para el ejercicio efectivo del mandato, pero de ningún modo para su adquisición que se deriva únicamente del resultado de las elecciones y una vez electos, los miembros del Parlamento Europeo tienen un mandato regulado por el derecho de la Unión que los Estados miembros no puede revocar o limitar sin una habilitación expresa derivada del derecho comunitario.

Solamente en los casos de dimisión, fallecimiento o anulación del mandato se puede producir la expiración anticipada.

En conclusión, una persona proclamada electa al Parlamento Europeo por la autoridad competente del Estado miembro adquiere únicamente por el hecho de la elección su condición con independencia de cualquier formalidad que se le pudiera ser exigida y conservará su condición hasta el término del mandato salvo en los supuestos de expiración anticipada (art. 13, apartado 1 del Acta de 1976).

En relación con la duración de la protección del artículo 9, párrafo primero, letra a) del Protocolo sobre privilegios e inmunidades de la Unión Europea, es decir, desde qué momento se despliega la inmunidad, la duración comienza con la apertura del primer periodo de sesiones del nuevo Parlamento Europeo, es decir, el primer martes siguiente a la expiración del plazo de un mes a partir del final del periodo electoral (art. 11, apdo. 3 del Acta de 1976).

En relación con la aplicación subjetiva de la inmunidad se produce desde la apertura del primer periodo de sesiones del nuevo Parlamento electo y durante todo el mandato y lo extiende *in itinere*, es decir, antes incluso, cuando el diputado se desplaza al lugar de reuniones del Parlamento antes de que dé comienzo el periodo de sesiones.

En un relato fáctico de los hechos no podemos olvidar que en la misma fecha en que se presenta la petición de decisión prejudicial el Tribunal Supremo dicta sentencia que condena definitivamente al recurrente.

Hábilmente, el Tribunal Supremo indica que la respuesta del Tribunal de Justicia tendrá eficacia con independencia de la situación de prisión preventiva o penado que afecta al Sr. Junqueras en la decisión de mantenimiento de la cuestión prejudicial pero lo cierto es que la vacía de contenido, dado que la sentencia comporta la pena accesoria de inhabilitación absoluta y con ello, la privación definitiva de todo cargo público y la inelegibilidad, y esto sí afecta a la elegibilidad al Parlamento y conlleva la anulación del mandato ex artículo 13 del Acta electoral de 1976.

La coincidencia pues del auto de 14 de mayo de 2019 y la sentencia de 14 de octubre del mismo año tiene como consecuencia que aun habiendo sido elegido diputado europeo y haber adquirido por tanto la condición, aunque sin poder iniciar el ejercicio efectivo por haber sido juzgado y condenado penalmente sin que el Parlamento Europeo tuviese ocasión de pronunciarse sobre su inmunidad, el litigio pierde su actualidad.

Hasta aquí una primera parte de la batalla judicial que podemos decir concedió una victoria pírrica al Señor Junqueras al indicar que habiendo resultado electo debía haber sido excarcelado para permitir la toma de posesión y solicitarse el suplicatorio posteriormente para devolverlo a prisión a la espera de la sentencia del Procés. Condenado y en prisión esa vía se había cerrado por la fuerza de los hechos pero fue aprovechada por los fugados independentistas al declarase por el Tribunal el despliegue de la inmunidad durante del desplazamiento previo al primer período de sesiones que estipulaba que la inmunidad de los diputados electos en la Cámara europea se adquiriría en el momento de la elección sin necesidad de desplazamiento a España para firmar el acta, lo que abrió la puerta a que Carles Puigdemont y Toni Comín fueran confirmados como diputados europeos si bien de manera inmediata se solicitó por el Juez Pablo Llarena el suplicatorio. Este es otro tema, la situación de los europarlamentarios y prófugos de la justicia Española, de lo que se espera pronunciamientos judiciales de la justicia europea en fechas muy próximas².

² Cumple recordar en este punto la respuesta de la Junta Electoral Central a una consulta de Roberta Metsola, que sustituyó en la presidencia del Parlamento Europeo al malogrado Sassoli sobre los motivos por los que la JEC no expidió la credencial de diputado del Parlamento Europeo a quienes no había hecho el acatamiento constitucional establecido en el artículo 224 de la LOREG y que condensa la doctrina y jurisprudencia española sobre este particular: “De lo expuesto se infiere que el motivo por el que la Junta Electoral Central no ha podido otorgar la credencial de diputado al Parlamento Europeo a cuatro candidatos electos ha sido la negativa de dichos candidatos a cumplir un requisito establecido en la legislación electoral vigente, y que conforme a ella impide la adquisición de la condición plena de diputado al Parlamento Europeo. Debe subrayarse que en los casos en los que los interesados han impugnado la decisión de la Administración electoral española, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo ha confirmado el acuerdo de la Junta Electoral Central y reiterado la vigencia de dicha norma legal. Lo ha hecho además examinando la STJUE de 19 de diciembre de 2019, en el caso Junqueras i Vies, por considerar que dicha resolución, limitada a examinar la extensión de la inmunidad de los diputados electos al Parlamento Europeo, no es incompatible con la vigencia de lo dispuesto en el artículo 224. 2 de la LOREG. A esta misma conclusión llega la STGUE de 6 de julio de 2022 (...) en ella se rechaza que la exigencia establecida en el artículo 224.2 de la Ley Electoral española haya sido declarada contraria al Derecho de la Unión Europea por la TJUE de 19 de diciembre de 2019, admitiendo que distintos sistemas parlamentarios prevén el cumplimiento de obligaciones formales por parte de los candidatos electos antes de que estos asuman efectivamente sus funciones (...) concluyendo que habida cuenta de lo anterior, no puede excluirse que el Parlamento haya de efectuar la comprobación de las credenciales atendiendo a la lista de candidatos oficialmente proclamados electos en su versión, modificada tras resolverse las controversias suscitadas en relación con el Derecho nacional.

Es de reseñar las siguientes líneas del escrito que no ponen si no en valor a la administración electoral española. La JEC ha sido un auténtico fortín en hacer valer el ordenamiento jurídico español y ha evidenciado las tretas en muchos casos en el marco del desafío soberanista y no tiene por tanto inconve-

Volviendo al caso que nos ocupa, la situación procesal del Sr. Junqueras derivó en la declaración de vacante de su escaño. A tenor del artículo 13 del Acta electoral un escaño quedará vacante cuando el mandato de un diputado al Parlamento expire debido a su dimisión, fallecimiento o anulación de su mandato como es el caso. Mediante la declaración de 13 de enero de 2020, el Presidente del Parlamento, el socialista David Sassoli, anunció en el Pleno, que la Cámara tomaba nota de la elección del recurrente al Parlamento con efectos desde el 2 de julio de 2019 (en atención a los pronunciamientos contenidos en la sentencia de 19 de diciembre de 2019, Junqueras Vies (C-502/19) y en segundo lugar, consecuencia del acuerdo de la JEC de 3 de enero de 2020 que declaraba la inelegibilidad del recurrente por haber sido condenado a una pena privativa de libertad mediante la sentencia de 14 de octubre de 2019 y el posterior auto del Tribunal Supremo de 9 de enero de 2020, declaraba la vacante de su escaño a partir del 3 de enero de 2020.

El Sr. Junqueras interesa que se declare la anulación de dicha declaración. El Tribunal General señaló sus efectos puramente informativos, carentes por tanto de efectos jurídicos, ya que se limitaba tal declaración a tomar nota con arreglo al artículo 13, apartado 3 del Acta Electoral de la anulación del mandato que se fundamente exclusivamente en el derecho interno habida causa de su condena penal de inhabilitación.

niente en realizar el reproche al Parlamento europeo que fue asumido y podíamos decir que reconocido y que está sometido a revisión de la justicia Europa.

Citamos textualmente: “Este escrito no puede concluir sin recordar que las decisiones que el presidente del Parlamento Europeo adoptó en su momento, reconociendo de hecho como eurodiputados a los Sres. Puigdemont i Casamajó y Comín Olivares, a la Sra. Ponsatí Obiols y al Sr. Sole i Ferrando, se tomaron sin oír a la Junta Electoral Central y contra el criterio establecido por ésta y confirmado por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo del Reino de España. En este sentido, cabe recordar también lo que la ya citada Sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de 6 de julio de 2022 declaró en el sentido de que el Parlamento carece de competencia para resolver las controversias que radiquen en las disposiciones del Derecho nacional respecto de las cuales el Acta Electoral no realice ninguna remisión, como el requisito del artículo 224.2 de la Ley Electoral. De ello se sigue que, aun suponiendo que el Reino de España careciera de competencia para establecer en su Derecho nacional el mencionado requisito, el expresidente del Parlamento, no disponía de potestad alguna para señalar tal incompetencia y, a fortiori, para poner en tela de juicio la legalidad de la lista de candidatos electos oficialmente notificada por las autoridades españolas el 17 de junio de 2019. El principio de cooperación leal, reconocido en el artículo 4.3 del Tratado de la Unión Europea e invocado en el escrito de la Presidenta del Parlamento Europeo, exige que el respeto en el cumplimiento de las misiones derivadas de los tratados sea mutuo entre la Unión Europea y los Estados Miembros. La Junta Electoral Central ha comunicado al Parlamento Europeo sin demora las personas que han cumplido los requisitos establecidos en la legislación española para poder adquirir la condición plena de diputados al Parlamento Europeo. En los cuatro únicos supuestos en los que no se ha podido expedir la credencial el motivo ha sido la voluntad explícita de los afectados de no cumplir esos requisitos, sin que la Junta Electoral Central, que debe actuar con sometimiento pleno a la ley y al Derecho —según exige el artículo 103.1 de la Constitución española— pueda suplir esa omisión voluntaria; mismo requisito que han formalizado los otros cincuenta y cinco diputados electos por el Reino de España. La Junta Electoral Central comunicó oportunamente al Parlamento Europeo que, en esos cuatro casos, aun habiendo sido proclamados electos, los interesados no habían cumplimentado las exigencias contempladas en la legislación española, por lo que se aplicaban las consecuencias previstas en ella Acuerdo de 3 de noviembre de 2022).

Cuestiona el recurrente en los motivos de casación si debía haberse analizado como una incompatibilidad sobrevenida, pero no se admite insistiendo en que con independencia de la terminología que utilice el derecho nacional, la expiración del mandato sobre la base de una condena penal constituye un supuesto de la anulación del mandato del artículo 13, apartado 3 del Acta Electoral y no una incompatibilidad del artículo 7 lo que determina la función del Parlamento según el caso

El papel del Parlamento Europeo, una vez informado por la autoridades nacionales, es dar cuenta del resultado y no puede negarse a tal declaración cuando no dispone por sí mismo de la facultad de declarar tal vacante y no podría en el caso que nos ocupa ejercitar en modo alguno la facultad prevista en el artículo 4, apartado 7 del Reglamento Interno declarando inválido el mandato examinado o negándose a declarar la vacante, y de igual modo, al ser meramente informativa la declaración tampoco podría ser objeto de un recurso de anulación del artículo 263 de TFUE. De este modo, se cierra toda esperanza a recuperar el escaño por el Señor Junquera Vies que, con esta desestimación del recurso de casación del auto del Tribunal General de 15 de diciembre de 2020, se confirma la legalidad de la declaración de vacante de su escaño.