

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL

SR. NILO JÄÄSKINEN

presentadas el 9 de junio de 2011¹**I. Introducción**

1. Mediante su cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta al Tribunal de Justicia sobre los requisitos de fondo de la aplicación de la inmunidad que el Derecho de la Unión confiere a los miembros del Parlamento Europeo en relación con las opiniones que expresen en el ejercicio de sus funciones.

2. Si bien el Tribunal de Justicia ya se ha pronunciado en cuanto a la regulación procesal relativa a la aplicación de la inmunidad parlamentaria concedida a los miembros del Parlamento,² en el marco del presente asunto se le insta a determinar los límites materiales de la inmunidad a la luz del artículo 8 (antiguo artículo 9) del Protocolo n° 7 sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión Europea.³

3. A semejanza de los sistemas constitucionales de varios Estados miembros que siguieron el ejemplo del modelo desarrollado en Francia tras la revolución de 1789, el Protocolo ofrece dos ámbitos principales de protección específica para los miembros del Parlamento,⁴ por un lado, la protección de la libertad de expresión en el ejercicio de las funciones de un diputado, es decir, la inmunidad material, denominada asimismo «inviolabilidad parlamentaria»;⁵ por otro lado, la inmunidad procesal, también llamada «inmunidad»,⁶ garantía de los miembros del Parlamento contra las actuaciones judiciales mientras dure su mandato. Además, el Protocolo garantiza a los diputados la libertad de asistir y participar en las actividades del Parlamento mientras

1 — Lengua original: francés.

2 — Sentencia de 21 de octubre de 2008, Marra (C-200/07 y C-201/07, Rec. p. I-7929).

3 — DO 2010, C 83, p. 266, anteriormente Protocolo n° 36 sobre los privilegios y las inmunidades de las Comunidades Europeas (1965) (DO 2006, C 321E, p. 318) (en lo sucesivo, «Protocolo»). En la medida en que la petición se presentó el 2 de abril de 2010 y el objeto de la cuestión prejudicial se refiere a la interpretación del Protocolo, en las presentes conclusiones se utilizará la numeración del Tratado FUE.

4 — Véase el estudio comparativo del Parlamento Europeo n° PE 168.399, titulado «L'immunité parlementaire dans les États membres de l'Union européenne et au Parlement européen», serie *Affaires juridiques*, documento de trabajo, disponible en la siguiente dirección: www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?file=4125.

5 — Las Constituciones y la doctrina aplicables en los distintos Estados miembros utilizan una terminología diferente para designar los dos aspectos de la inmunidad. Así, el primer aspecto se designa mediante los términos «Verantwortungsfreiheit» en Alemania, «inviolabilidad» en España, «irresponsabilité» en Francia, «insidiabilità» en Italia, «berufliche Immunität» en Austria y «non-liability, non-accountability, privilege of freedom of speech» en el Reino Unido.

6 — El segundo aspecto se designa mediante los términos «inviolabilité» en Bélgica y en Francia, «Immunität» o «Unverletzlichkeit» o «Unverfolgbarkeit» en Alemania, «inmunidad» en España, «inviolabilità» e «improcedibilità» en Italia, «außerberufliche Immunität» en Austria, «inviolabilidad» en Portugal y «freedom from arrest» en el Reino Unido.

esté en período de sesiones.⁷ En el presente caso, se insta al Tribunal de Justicia a definir el alcance de la primera forma de inmunidad, esto es, la inmunidad material.

2. Protocolo n° 7 sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión Europea

5. 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».

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

1. Carta de los Derechos Fundamentales

4. A tenor del artículo 11 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea,⁸ toda persona tiene derecho a la libertad de expresión, que comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras.

6. El artículo 9 (antiguo artículo 10), párrafo primero, letras a) y b), establece que mientras el Parlamento esté en período de sesiones, sus miembros gozarán, en su propio 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 este artículo prevé también que el Parlamento puede decidir la suspensión de la inmunidad de uno de sus miembros.

3. Reglamento interno del Parlamento Europeo⁹

7. El artículo 6 del Reglamento interno del Parlamento Europeo (en lo sucesivo, «Reglamento interno del Parlamento»), titulado «Suspensión de la inmunidad», establece,

7 — Esta libertad se recoge en el artículo 7 del Protocolo, que es irrelevante en el presente asunto.

8 — DO 2010, C 83, p. 389; en lo sucesivo, «Carta de los Derechos Fundamentales».

9 — Reglamento interno del Parlamento Europeo, adoptado en virtud del artículo 199 CE (actualmente artículo 232 TFUE) (DO 2005, L 44, p. 1), en su versión modificada. La última versión está disponible en la página de Internet del Parlamento Europeo.

en su apartado 1, que, en el ejercicio de sus prerrogativas con respecto a los privilegios y las inmunidades, el Parlamento se esforzará principalmente por mantener su integridad como asamblea legislativa democrática y por asegurar la independencia de los diputados en el ejercicio de sus funciones. El apartado 3 de este artículo puntualiza que toda demanda dirigida al Presidente por un diputado o un antiguo diputado de amparo de la inmunidad y los privilegios se comunicará al Pleno y se remitirá a la comisión competente.

8. El artículo 9 del Reglamento interno del Parlamento, titulado «Intereses económicos de los diputados, normas de conducta y acceso al Parlamento», está redactado en los siguientes términos:

«[...]

2. 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. [...]

3. La aplicación del presente artículo no supondrá ningún obstáculo para la viveza de los debates parlamentarios ni para la libertad en el uso de la palabra de los diputados.

Se fundará en el pleno respeto de las prerrogativas de los diputados, tal como se definen en el Derecho primario y en el Estatuto de los Diputados.

Se basará en el principio de transparencia y garantizará que toda disposición en la materia se ponga en conocimiento de los diputados, que serán informados individualmente de sus derechos y obligaciones.

[...]»

9. El capítulo 4 del título VI del Reglamento interno del Parlamento, que comprende los artículos 152 a 154, regula las medidas en caso de incumplimiento de las normas de conducta aplicables a los diputados.

10. El artículo 152 de dicho Reglamento, relativo a las medidas inmediatas, recoge las competencias del Presidente que le permiten llamar al orden a los diputados que perturben el correcto desarrollo de la sesión o cuyo comportamiento no sea compatible con las normas pertinentes de dicho artículo 9. En el artículo 153 del Reglamento interno del Parlamento figuran las sanciones aplicables a los diputados, entre las que figuran, concretamente, la amonestación y la suspensión temporal de la participación en las actividades del Parlamento. El artículo 154 del citado Reglamento regula las vías de recurso.

11. El anexo XVI del Reglamento interno del Parlamento, titulado «Directrices para la interpretación de las normas de conducta aplicables a los diputados», está redactado como sigue:

«1. Procede distinguir entre el comportamiento de carácter visual, que podrá tolerarse siempre que no sea injurioso o

difamatorio, se mantenga dentro de unos límites razonables y no genere conflictos, y el que implique una perturbación activa de cualquier actividad parlamentaria.

2. La responsabilidad de los diputados intervendrá cuando aquellas personas a las que los diputados empleen o faciliten el acceso al Parlamento no respeten en sus dependencias las normas de conducta aplicables a los diputados.

El Presidente o sus representantes ejercerán las facultades disciplinarias respecto a estas personas y a cualquier otra persona ajena al Parlamento que se encuentre en sus dependencias.»

B. Derecho nacional

12. El artículo 68 de la Constitución italiana establece, en su párrafo primero, que los miembros del Parlamento nacional no son responsables por las opiniones expresadas o los votos emitidos en el ejercicio de sus funciones.

III. Hechos y cuestión prejudicial

13. En el proceso penal incoado ante el Tribunale d'Isernia (Italia) contra el Sr. Patriciello, miembro italiano del Parlamento, se le imputa haber acusado injustamente de comportamiento ilegal a una agente de la Policía Municipal de Pozzili (Italia), durante un altercado que tuvo lugar el 1 de agosto de 2007, en un aparcamiento público ubicado en las inmediaciones de un instituto neurológico.

14. De la resolución de remisión se desprende que el Sr. Patriciello debe responder, a este respecto, del delito de calumnia tipificado en el artículo 368 del Código Penal italiano, por haber afirmado que la agente de policía había falsificado los horarios al multar a varios automovilistas cuyos vehículos estaban aparcados infringiendo el Código de la circulación y, por lo tanto, por haber acusado a la agente de que se trata del delito de falsedad en documento público. El Sr. Patriciello perseveró en su actitud en presencia de otros policías que intervinieron *in situ* a fin de comprobar la realidad de las infracciones imputadas.

15. Mediante decisión de 5 de mayo de 2009, el Parlamento, estimando la demanda del Sr. Patriciello —basada en el artículo 6, apartado 3, del Reglamento interno del Parlamento—, decidió, sobre la base del informe de la Comisión de Asuntos Jurídicos, amparar la inmunidad de aquél (en lo sucesivo, «decisión

de amparo de la inmunidad»). Esta decisión está motivada como sigue:

«De hecho, en sus declaraciones, el Sr. Patriciello simplemente se refirió a hechos de ámbito público y a los derechos de los ciudadanos a disponer de un acceso fácil a un hospital y a la asistencia sanitaria, lo que tiene un impacto importante en la vida cotidiana de sus electores. El Sr. Aldo Patriciello no actuó en interés propio y no deseaba insultar a la funcionaria pública, sino que actuó en defensa del interés general de su electorado en el marco de su actividad política. Al obrar así, desempeñaba su misión de diputado al Parlamento al expresar su opinión sobre una cuestión de interés público para sus electores [10].»

16. En la resolución de remisión, el Tribunale d'Isernia señala que, en virtud del artículo 9, letra a), del Protocolo, los eurodiputados gozan de inmunidad y privilegios en relación con los hechos cometidos en su territorio nacional, con los mismos límites, sustanciales y formales, que los previstos en el Derecho nacional. Pues bien, según el artículo 68 de la Constitución italiana, el privilegio de la inviolabilidad sólo se extiende a las actividades extraparlamentarias si están estrechamente vinculadas al ejercicio de las funciones y de las finalidades propias del mandato parlamentario.

17. En tales circunstancias, el referido órgano jurisdiccional destaca que, prescindiendo de cualquier valoración sobre si la acusación está o no fundada, los hechos que originaron el proceso principal son independientes de cualquier expresión de opiniones en el ejercicio de las funciones del eurodiputado. Como se desprende de la resolución de remisión, según el Ministerio Fiscal, no parece fundada la alegación de que el Sr. Patriciello se limitara a comentar hechos de dominio público, a saber, el derecho de los ciudadanos a disponer de un acceso fácil a los hospitales y a la asistencia sanitaria, sin intención de insultar a la funcionaria pública. En efecto, el diputado, aun cuando esto está aún por verificar, habría acusado expresamente de cometer falsedad en documento público a una agente de la Policía Municipal, en presencia de las fuerzas del orden. Pues bien, tal comportamiento parece desviarse, a primera vista, de las preocupaciones de interés general de su electorado y no parece, ni siquiera considerado en abstracto, que pueda gozar de la inmunidad reconocida por el Parlamento en su decisión de amparo de la inmunidad.

18. Sin embargo, el Tribunale d'Isernia observa que la decisión de amparo de la inmunidad se adoptó tras haber recordado, no sólo el artículo 9, letra a), del Protocolo, sino también su artículo 8.

10 — Informe A6-0286/2009 sobre la demanda de amparo de la inmunidad parlamentaria y los privilegios de Aldo Patriciello [2009/2021(IMM)], disponible en la página de Internet del Parlamento: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2009-0286+0+DOC+XML+V0//ES>.

19. En este contexto y habida cuenta de la obligación de cooperación leal a la que está sujeto en virtud del artículo 4 TUE, apartado 3, el Tribunale d'Isernia decidió suspender

el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la cuestión prejudicial siguiente:

«El hecho delictual imputado de manera abstracta al eurodiputado Sr. Aldo Patriciello (descrito en la acusación y objeto ya de decisión de amparo de la inmunidad, adoptada por el Parlamento Europeo el 5 de mayo de 2009), tipificado como calumnia con arreglo al artículo 368 del Código Penal, ¿constituye o no una opinión expresada en el ejercicio de las funciones parlamentarias en el sentido del artículo [8] [11] del Protocolo?»

IV. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

20. La petición de decisión prejudicial fue recibida en el Tribunal de Justicia el 2 de abril de 2010. El Sr. Patriciello, los Gobiernos italiano y griego, el Parlamento y la Comisión Europea presentaron observaciones escritas. Todos ellos, excepto el Gobierno italiano, estuvieron representados en la vista que se celebró el 15 de febrero de 2011.

11 — El tenor literal de la cuestión prejudicial hace referencia al antiguo artículo 9 del Protocolo. No obstante, en la versión aplicable a los hechos del asunto principal, dicho artículo 9 se ha convertido en el artículo 8 del Protocolo.

V. Sobre los aspectos procesales de la cuestión prejudicial

A. Sobre la admisibilidad de las observaciones del Parlamento

21. En primer lugar, observo que la admisibilidad de las observaciones escritas del Parlamento puede suscitar algunas dudas habida cuenta del tenor literal del artículo 23, párrafos primero y segundo, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. En virtud de esta disposición, el Tribunal de Justicia notifica la petición de decisión prejudicial a las partes litigantes, a los Estados miembros y a la Comisión, así como a la institución, órgano u organismo de la Unión que haya adoptado el acto cuya validez o interpretación se cuestiona.

22. En el presente caso, es evidente que el Parlamento no es el autor del Protocolo, que es el único objeto de la cuestión prejudicial.¹² Sin embargo, el presente asunto está indudablemente relacionado con los intereses constitucionales del Parlamento y concierne a su dimensión institucional.

23. Por lo tanto, habida cuenta de la relación intrínseca entre las disposiciones del Reglamento interno del Parlamento y los

12 — A diferencia del asunto que dio lugar a la sentencia Marra, antes citada, apartados 22 y 23, el Reglamento interno del Parlamento no es objeto de la presente remisión prejudicial.

artículos 8 y 9 del Protocolo, así como de su objetivo común de garantizar al Parlamento unas condiciones de ejercicio sin obstáculos de su función constitucional, como representante de los ciudadanos a escala de la Unión,¹³ me parece que el Tribunal de Justicia debería adoptar, en el presente caso, un enfoque más bien liberal. Además, considero que el acervo jurisprudencial del Tribunal de Justicia favorece las posibilidades de que el Parlamento se explique ante aquél.¹⁴ En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que considere admisibles las observaciones escritas del Parlamento.

B. Sobre el alcance de la cuestión prejudicial

24. Con carácter preliminar, me parece que resulta importante destacar el alcance de la presente petición de decisión prejudicial, mediante la que se pregunta al Tribunal de Justicia si un acto como el controvertido en el asunto principal constituye una opinión expresada en el ejercicio de las funciones parlamentarias.

25. La dificultad a la que se enfrenta el órgano jurisdiccional nacional en el presente caso parece residir en una tensión entre, por un lado, el contenido de la motivación de la decisión de amparo de la inmunidad del Sr. Patriciello y, por otro, el contenido de las tesis acusatorias relativas a los hechos controvertidos. En dicha decisión, el Parlamento invocó tanto el artículo 9, letra a), del Protocolo, como su artículo 8.

26. A este respecto, aun admitiendo, a semejanza del Abogado General Poiars Maduro, que los artículos 8 y 9 del Protocolo pueden comprender a veces los mismos actos, puesto que funcionan de manera acumulativa y deben ser leídos conjuntamente,¹⁵ me parece, no obstante, evidente que el artículo 9 del Protocolo se refiere a menudo a actos que constituyen delitos comunes que no están comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 8 del Protocolo, en particular, actos que no pueden calificarse de opiniones o votos, tengan lugar dentro o fuera del Parlamento.

27. Además, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que, en el supuesto de actuaciones judiciales en contra de un eurodiputado por opiniones o votos que haya expresado, la apreciación de los requisitos de aplicación de la inmunidad absoluta establecida en el artículo 8 del Protocolo es competencia exclusiva del órgano jurisdiccional nacional, que, en caso de duda, puede acudir al Tribunal de Justicia, en virtud del artículo 267 TFUE, estando los órganos jurisdiccionales de última

13 — Véase el artículo 10 TUE, apartados 1 y 2.

14 — Recuerdo las sentencias clásicas relativas a la legitimación pasiva del Parlamento (sentencia de 23 de abril de 1986, *Les Verts/Parlamento*, 294/83, Rec. p. 1339) y a la legitimación activa del Parlamento (sentencia de 22 de mayo de 1990, *Parlamento/Consejo*, C-70/88, Rec. p. I-2041), seguida de una sentencia sobre el fondo (sentencia de 4 de octubre de 1991, *Parlamento/Consejo*, C-70/88, Rec. p. I-4529). *A fortiori*, considero justificada tal apertura cuando se trata de los intereses institucionales del Parlamento.

15 — Véase el punto 10 de las conclusiones presentadas por el Abogado General Poiars Maduro en el asunto *Marra*, antes citado.

instancia, en tal supuesto, obligados a hacerlo.¹⁶ Por lo tanto, aun cuando el Parlamento, a raíz de una demanda del eurodiputado afectado, adopte, con fundamento en el Reglamento interno del Parlamento, una decisión de amparo de la inmunidad, ésta constituye una opinión que no produce efectos obligatorios respecto a las autoridades jurisdiccionales nacionales.¹⁷

28. Por otra parte, el órgano jurisdiccional remitente descartó expresamente la posibilidad de aplicar en favor del Sr. Patriciello las disposiciones de la Constitución italiana relacionadas con el principio recogido en el artículo 9, letra a), del Protocolo, según el cual, el diputado goza en su propio territorio nacional de las inmunidades reconocidas a los miembros del Parlamento de su país.

29. Habida cuenta de todo lo anterior, considero que la respuesta que se ha de dar en el presente asunto debe basarse exclusivamente en el artículo 8 del Protocolo, que se refiere al alcance de la inmunidad material.

30. Por último, es evidente que la determinación de los hechos imputados y su calificación a la luz de la legislación italiana incumben únicamente al juez nacional. En consecuencia, la cuestión prejudicial debe reformularse sensiblemente, en mi opinión, en el sentido de que el Tribunal de Justicia debería pronunciarse sobre la interpretación de

las disposiciones pertinentes del Protocolo y sobre el alcance de la inmunidad de la que gozan los eurodiputados, proporcionando así, al órgano jurisdiccional remitente, el mayor número de indicaciones útiles para pronunciarse en el litigio de que conoce.

VI. Sobre el fondo de la cuestión prejudicial

A. Sobre la libertad de expresión política como derecho fundamental

31. El artículo 8 del Protocolo tiene por objeto indiscutiblemente proteger la libertad de expresión de los miembros del Parlamento, sin la cual no puede existir un órgano representativo. En efecto, los miembros del Parlamento no están sujetos a instrucciones ni a mandato imperativo alguno. Por lo tanto, se trata de un mandato libre, que representa la materialización de su libertad de expresión política.¹⁸

18 — Artículo 4 del Acto por el que se eligen los representantes en el Parlamento por sufragio universal directo, anejo a la Decisión 76/787/CECA, CEE, Euratom del Consejo, de 20 de septiembre de 1976, Decisión de los representantes de los Estados miembros reunidos en el Consejo relativa al Acto por el que se eligen los representantes en el Parlamento por sufragio universal directo (DO 1976, L 278). Véase también el artículo 2 del Reglamento interno del Parlamento.

16 — Sentencia Marra, antes citada, apartados 32 a 34.

17 — *Ibidem*, apartado 39.

32. No obstante, la libertad de expresión pertenece a cada individuo. Comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras.¹⁹

33. Por lo tanto, como derecho fundamental, la libertad de expresión da a toda persona el derecho a manifestar opiniones, por muy discutibles o chocantes, minoritarias o extravagantes que sean. No obstante, el ejercicio de esta libertad está limitado por los derechos e intereses de los demás.

34. La legitimidad de dichos límites a la libertad de expresión varía en función, por un lado, de la naturaleza y del contexto en el que se expresan las opiniones y, por otro, de la condición de quien las expresa. Así, por ejemplo, la libertad de expresión en la esfera del debate político es más amplia que en el marco de las comunicaciones comerciales. Habida cuenta de la vocación específica de los periodistas o de los diputados, las razones imperiosas que justifican restricciones a su libertad de expresión deben ser más serias que las invocadas en general.

35. La libertad de expresión tiene la particularidad de que es, al mismo tiempo, un derecho en sí misma y una matriz indispensable

para casi todas las demás libertades.²⁰ En el contexto del debate público, la libertad de expresión constituye uno de los pilares de la sociedad democrática, cuyos elementos constitutivos son, según el Tribunal Europeo de Derecho Humanos, el pluralismo, la tolerancia y la amplitud de espíritu.²¹ En efecto, la libertad de expresión es inseparable de la ambición democrática.²²

36. A semejanza de los Estados miembros, la legitimidad de la Unión reposa en el principio de la representación democrática.²³ Así pues, se confía a los eurodiputados una misión particular de representación democrática que se

20 — Expresión del Juez Cardozo, resolución del Tribunal Supremo de los Estados Unidos, *Palko/ Connecticut* [302 US 319 (1937)]; Hallé M., *Discours politique et Cour européenne des droits de l'homme*, Bruselas, 2009, p. 7.

21 — TEDH, sentencia *Handyside* c. Reino Unido, de 7 de diciembre de 1976, serie A n° 24. Véase Moysse, F., «La liberté d'expression et l'ordre public en droit européen», *Annales du droit luxembourgeois*, vol. 15, 2005, pp. 57 a 71. Conforme al artículo 52, apartado 3, de la Carta de los Derechos Fundamentales, relativo al alcance e interpretación de los derechos y principios, en la medida en que los derechos establecidos en la referida Carta correspondan también a derechos garantizados por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950 (en lo sucesivo, «CEDH»), su sentido y alcance, incluidas las limitaciones admitidas, serán iguales a los que establece el CEDH. Por lo tanto, procede inspirarse en esta jurisprudencia en el presente caso.

22 — Charrière-Bournazel, C., «La liberté d'expression et ses limites», *Annuaire international des droits de l'homme*, vol. II, 2007, p. 236.

23 — Al igual que los Estados miembros, la Unión está sujeta al respeto del principio democrático, tanto en virtud de los Derechos constitucionales nacionales como en virtud del Derecho de la Unión. Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, dicho principio se recoge en el título II TUE, dedicado íntegramente a este principio. Por consiguiente, resulta que cualquier ejercicio de competencias por la Unión debe poder relacionarse con la voluntad del pueblo; véase Gennart, M., «Les parlements nationaux dans le traité de Lisbonne: évolution ou révolution», *Cahiers de droit européen*, 2010, n° 1 y 2, pp. 17 a 46.

19 — Artículo 11, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales.

ejerce, en concreto, mediante un discurso político libre.

37. Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la libertad de expresión política, como medio privilegiado para alcanzar los objetivos referentes al desarrollo de una sociedad democrática, abarca las declaraciones electorales y parlamentarias. Se reconoce que los límites de la crítica respecto de un hombre político, considerado en tal condición, y del Gobierno, deben ser más flexibles que para un mero particular.²⁴ Según el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la libertad de la discusión política no reviste evidentemente carácter absoluto.²⁵ A la inversa, una manifestación injuriosa o difamatoria puede convertirse en un elemento del debate político, si existe un interés general en debatir sobre ello. Se trata, en efecto, de crear un espacio de seguridad en el que pueda tener lugar el debate público.²⁶ Sin embargo, en su jurisprudencia más reciente, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha admitido la posibilidad de una injerencia en el contexto del debate electoral.²⁷

38. En el presente caso, el Parlamento consideró, en su decisión de amparo de la

24 — TEDH, sentencias *Lingens c. Austria*, de 8 de julio de 1986, serie A n° 103, § 42, y *Öberschlick c. Austria*, de 23 de mayo de 1991, serie A n° 204, § 59.

25 — TEDH, sentencia *Castells c. España*, de 23 de abril de 1992, serie A n° 236, § 46.

26 — Véase el punto 36 de las conclusiones presentadas por el Abogado General Poiares Maduro en el asunto *Marra*, antes citado.

27 — TEDH, sentencias *Etxebarria y otros c. España*, de 30 de junio de 2009, recurso n° 35579/03; *Féret c. Bélgica*, de 16 de julio de 2009, recurso n° 15615/07, y *Willem c. Francia*, de 16 de julio de 2009, recurso n° 10883/05.

inmunidad, que el Sr. Patriciello había actuado en defensa del interés general de su electorado. A este respecto, es preciso señalar que las opiniones relativas a las cuestiones de interés general se sitúan, en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en pie de igualdad con el discurso político.²⁸ Este Tribunal ha afirmado expresamente que están comprendidos en el interés general, en particular, los problemas relacionados con la utilización de los fondos de la seguridad social,²⁹ los gastos públicos,³⁰ la apropiación del patrimonio público³¹ y la corrupción de los políticos.³² Los órganos jurisdiccionales nacionales, a la luz de esta jurisprudencia, deben poder identificar si una crítica sobre un tema particular forma parte de un debate más general. Si así fuera, la opinión de que se trata obtiene un rango especial y exige mayor protección.³³

39. Además, en la medida en que el asunto principal se refiere a una agente de la Policía Municipal, es preciso recordar que, por su condición, los agentes públicos se sitúan, desde el punto de vista del Tribunal Europeo de

28 — El Tribunal Europeo de Derechos Humanos sostuvo tal interpretación en su sentencia *Thorgeirson c. Islandia*, de 25 de junio de 1992, n° 13778/88, serie A n° 239, § 64.

29 — TEDH, sentencia *Eerikäinen y otros c. Finlandia*, de 10 de febrero de 2009, recurso n° 3514/02, § 66 a 68.

30 — TEDH, sentencia *Flux c. Moldavia*, de 24 de noviembre de 2009, recurso n° 25367/05, § 39.

31 — TEDH, sentencia *Porubova c. Rusia*, de 8 de octubre de 2009, recurso n° 8237/03, § 43.

32 — TEDH, sentencia *Bacanu y R. c. Rumanía*, de 3 de marzo de 2009, recurso n° 4411/04, § 91.

33 — Al no haber tenido en cuenta este aspecto el órgano jurisdiccional nacional, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos condenó a un Estado por infracción del artículo 10 del CEDH. Véanse las sentencias *Eerikäinen y otros c. Finlandia*, antes citada, y *Karsai c. Hungría*, de 1 de diciembre de 2009, recurso n° 5380/07, § 29.

Derechos Humanos, a medio camino ente el particular y el hombre público. Sin asimilar un político a un funcionario, dicho Tribunal subraya que los límites de la crítica admisible respecto del segundo, en el ejercicio de sus funciones oficiales, pueden ser en ciertos casos más amplios que en relación con un particular.³⁴

40. Sin embargo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos recordó que los funcionarios deben disfrutar, para llevar a cabo sus funciones, de la confianza del público sin ser indebidamente molestados y que, por consiguiente, puede resultar necesario protegerlos especialmente frente a ataques verbales ofensivos cuando están de servicio. Lo mismo cabe decir en el supuesto de imputación difamatoria de hechos relacionados con el cumplimiento de sus funciones.³⁵ Los imperativos vinculados a la protección de los funcionarios deben ponderarse, en su caso, con los intereses de la libertad de prensa o de la libre discusión de cuestiones de interés general.³⁶

34 — TEDH, sentencia Janowski c. Polonia, de 21 de enero de 1999, *Recueil des arrêts et décisions* 1999-I, § 33. Véanse, asimismo, las sentencias Thoma c. Luxemburgo, de 29 de marzo de 2001, *Recueil des arrêts et décisions* 2001-III, § 47, y Mamère c. Francia, de 7 de noviembre de 2006, *Recueil des arrêts et décisions* 2006-XIII, § 27.

35 — Véanse, en particular, TEDH, sentencias Janowski c. Polonia, antes citada; Busuioc c. Moldavia, de 21 de diciembre de 2004, recurso n° 61513/00, § 64; Mamère c. Francia, antes citada, § 27, y Taffin c. Francia, de 18 de febrero de 2010, recurso n° 42396/04, § 64.

36 — TEDH, sentencia Haguenaer c. Francia, de 22 de abril de 2010, recurso n° 34050/05, § 47 y 48.

B. *Sobre los principios que regulan la inmunidad parlamentaria en el Parlamento y en la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa*

41. A modo de introducción, observo que existe un vínculo histórico, basado en un principio común y unas disposiciones idénticas, entre el sistema de privilegios e inmunidades concedido a los miembros de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y el concedido a los diputados del Parlamento.³⁷ Dicho vínculo justifica, en mi opinión, el llevar a cabo una aproximación entre ambos textos a efectos de la interpretación del alcance de la inmunidad parlamentaria en el presente asunto.

42. A tenor del artículo 343 TFUE, la Unión gozará en el territorio de los Estados miembros de los privilegios e inmunidades necesarios para el cumplimiento de su misión, en las condiciones establecidas en el Protocolo. El capítulo III del Protocolo retoma la idea de las garantías jurídicas propias de los miembros del Parlamento.

43. Así pues, los privilegios y las inmunidades de los miembros del Parlamento son los de la Unión, que se establecieron para que la Unión pudiera cumplir su misión.

37 — Harms, Th., *Die Rechtsstellung des Abgeordneten in der Beratenden Versammlung des Europarates und in Europäischen Parlament*, Hansischer Gildenverlag, 1968, p. 88. Véase también la Resolución 1325 (2003) sobre las inmunidades de los miembros de la Asamblea Parlamentaria, disponible en la página de la Asamblea del Consejo de Europa en la siguiente dirección: <http://assembly.coe.int/mainf.asp?link=/documents/adoptedtext/ta03/fres1325.htm>. Véanse, asimismo, las disposiciones idénticas del Acuerdo sobre el Estatuto de la Unión Europea Occidental, representantes internacionales y personal, de 11 de mayo de 1955.

44. Es preciso señalar que el alcance tan impreciso de las inmunidades que pueden invocar los eurodiputados refleja sus orígenes, a saber, que el régimen de inmunidades únicamente se concibió como un complemento a las normas nacionales relativas a los privilegios de los diputados.³⁸ Pese a diversas iniciativas del Parlamento, no ha prosperado hasta el momento ningún proyecto de modificación de los artículos 8 y 9 del Protocolo.³⁹

el ejercicio de sus funciones como diputados y quedar libres de toda amenaza en relación con dichas funciones.⁴⁰

46. Como se desprende del Reglamento interno del Parlamento, en el ejercicio de sus prerrogativas con respecto a los privilegios y las inmunidades, el Parlamento se esforzará principalmente por mantener su integridad como asamblea legislativa democrática y por garantizar la independencia de los diputados en el ejercicio de sus funciones.⁴¹

45. Sobre este particular, deseo poner de relieve que la razón principal de la creación de la inmunidad europea no es hacer que la disfruten los individuos, sino contribuir de manera eficaz a la protección de sus funciones. Por lo tanto, la inmunidad parlamentaria no se concibe como un privilegio personal de los diputados, sino como una garantía para la Institución. Toda vez que debía protegerse la integridad del Parlamento, se atribuyeron determinadas libertades e inmunidades a sus miembros a fin de permitirles circular libremente en la Unión, actuar libremente en

47. En comparación, según el Estatuto del Consejo de Europa, los representantes de los Estados miembros del Consejo gozarán de las inmunidades y de los privilegios necesarios para el ejercicio de sus funciones.⁴² Las inmunidades se conceden para conservar la integridad de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y para garantizar la independencia de sus miembros en el cumplimiento de

38 — En efecto, el Protocolo se adoptó en 1965, cuando el Parlamento se componía de delegados elegidos por los Parlamentos nacionales, conforme a sus procedimientos nacionales. Se suponía que el Protocolo cubría sólo la parte «europea» de la actividad parlamentaria. Véase Benlolo Carobot, M., «Les immunités des Communautés européennes», *Annuaire français de droit international*, 2008/2009, pp. 549 a 588.

39 — Sobre los intentos del Parlamento dirigidos a precisar los términos del Protocolo, véase el informe de la Comisión de Asuntos Jurídicos del Parlamento Europeo, titulado: «Parliamentary immunity in the European Parliament», n.º PE 360.487/REV2, octubre 2005, disponible en la dirección siguiente: <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?file=17288>. Véase la Resolución del Parlamento Europeo de 6 de julio de 2006 sobre la modificación del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades, P6_TA(2006) 0314, disponible en la página Internet del Parlamento: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2006-0314+0+DOC+XML+V0//FR>.

40 — Véase *Privileges and immunities of Members of the European Parliament, Eighth Report of House of Commons*, de 18 de marzo de 1986, toma de posición de Donnez, G., *Select Committee on the European Communities*, Londres, 1986, apartado 17.

41 — Artículo 6, apartado 1, del Reglamento interno del Parlamento. Por otra parte, este enfoque subyace en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en particular, en la sentencia de 10 de julio de 1986, Wybot (149/85, Rec. p. 2391, apartado 12). Partiendo de dicha declaración, el enfoque adoptado por el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas en su sentencia de 15 de octubre de 2008, Mote/Parlamento (T-345/05, Rec. p. II-2849), que lleva a la creación de un derecho subjetivo a favor de los beneficiarios de las inmunidades, me parece discutible dada la lógica inmunitaria basada en la protección de la función; véanse los apartados 29 a 34 de dicha sentencia.

42 — Los miembros de la Asamblea gozan de los privilegios e inmunidades establecidos en el Acuerdo general sobre privilegios e inmunidades del Consejo de Europa (de 2 septiembre de 1949) y en su Protocolo adicional (de 6 de noviembre de 1952). Véanse el artículo 40 del Estatuto del Consejo de Europa, los artículos 13 a 15 del citado Acuerdo y los artículos 3 y 5 del Protocolo adicional, vol. «Estatuto del Consejo de Europa».

su mandato europeo.⁴³ Además, a tenor del Protocolo adicional de Acuerdo general sobre privilegios e inmunidades del Consejo de Europa, dichos privilegios e inmunidades se conceden a los representantes de los miembros, no para su disfrute personal, sino con objeto de garantizar la independencia del ejercicio de sus funciones en relación con el Consejo de Europa.⁴⁴

48. Las consideraciones precedentes no cuestionan, sin embargo, la hipótesis de la doble naturaleza de la inmunidad parlamentaria, cuyo objetivo es proteger a la vez al Parlamento y a sus miembros como individuos.⁴⁵

43 — Artículo 65 del capítulo XVII del Reglamento de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. Por otra parte, la Comisión de las inmunidades y asuntos institucionales de dicha Asamblea sigue la evolución a escala europea e internacional de los instrumentos jurídicos relativos a los privilegios y las inmunidades de los diputados, véase el Reglamento de la Asamblea, textos para-reglamentarios, capítulo IX, Comisión del Reglamento, de las inmunidades y de los asuntos institucionales, punto 5.

44 — Artículo 5 del Protocolo adicional de Acuerdo general sobre privilegios e inmunidades, antes citado. De ahí resulta, por otra parte, que los Estados miembros del Consejo de Europa tienen no sólo el derecho sino el deber de suspender la inmunidad de su representante. Véase, asimismo, la Resolución 1490 (2006) sobre la interpretación del artículo 15a del Acuerdo general, disponible en la siguiente dirección: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta06/ERES1490.htm>.

45 — Véanse las conclusiones presentadas por el Abogado General Poiares Maduro en el asunto que dio lugar a la sentencia Marra, antes citada, punto 12. No obstante, señalo que en una vista de la Comisión de leyes constitucionales del Parlamento finlandés en 1933, eminentes constitucionalistas de la época propusieron que la inmunidad material de los diputados tuviera como objeto darles la posibilidad de criticar libremente al Gobierno, a las autoridades y a las demás personas o cosas o fenómenos contemporáneos, sin temor a actuaciones judiciales o sin tener necesidad de estudiar minuciosamente las disposiciones del Código Penal antes de expresarse. Véase Hakkila, E., *Suomen tasavallan perustuslait* [Las leyes constitucionales de la República de Finlandia], Porvoo 1939, p. 416.

49. Así pues, por lo que respecta, en primer lugar, a la protección de la libertad de expresión y del voto en el ejercicio de las funciones de un diputado, la inmunidad material, también llamada «inviolabilidad parlamentaria»,⁴⁶ recogida en el artículo 8 del Protocolo, conduce a la exclusión de un diputado de cualquier procedimiento en su contra en relación con determinadas categorías de actos, a saber, los vinculados al ejercicio de su mandato.

50. El Tribunal de Justicia ya ha declarado que dicha inmunidad material tenía carácter absoluto.⁴⁷

51. Esta consideración debe entenderse a la luz del principio,⁴⁸ que subyace en la inmunidad material, de que como la inviolabilidad es ilimitada en el tiempo, sigue siendo válida tanto durante el mandato como tras su expiración. Asimismo, es absoluta en el sentido de que comprende todas las formas de responsabilidad jurídica, en particular, las responsabilidades penal y civil. Además, se trata de una irresponsabilidad incondicional, puesto que el Parlamento no la puede suspender, ni el diputado renunciar a ella. No obstante, el carácter absoluto de la inmunidad comprende, conforme al artículo 8 del Protocolo, exclusivamente las «opiniones o votos emitidos en el ejercicio de funciones parlamentarias».

46 — Comparar con la nota 5.

47 — Sentencia Marra, antes citada, apartado 27.

48 — A falta de una remisión a los Derechos nacionales en el artículo 8 del Protocolo, la inmunidad material que ahí se establece debe considerarse que se basa exclusivamente en el Derecho de la Unión. Véase la sentencia Marra, antes citada, apartado 26.

52. En segundo lugar, la finalidad de la inmunidad procesal o «inmunidad», contemplada en el artículo 9 del Protocolo, por su parte, consiste en evitar que el ejercicio del mandato parlamentario se vea obstaculizado por acciones penales que tengan por objeto actos realizados por los diputados como meros ciudadanos. Por lo tanto, dicho artículo 9 garantiza a los miembros del Parlamento una protección contra actuaciones judiciales durante su mandato. La inmunidad establecida en el artículo 9 del Protocolo se limita al período de sesiones y pierde su efecto en caso de flagrante delito y de suspensión de la inmunidad por el Parlamento.⁴⁹

53. Históricamente, el objeto de la inmunidad procesal era evitar que el poder ejecutivo

o unos particulares pudieran impedir u obstaculizar el ejercicio de las funciones de los diputados mediante la incoación de procedimientos de instrucción o la emisión de acusaciones penales infundadas en su contra. Por lo tanto, la inmunidad de que se trata no tiene naturaleza absoluta, sino que sólo requiere que las medidas adoptadas en contra de un diputado se ejecuten después o entre las sesiones del Parlamento.

54. La inmunidad material derivada de la inviolabilidad tiene lugar por el mero hecho de su enunciación en el Protocolo y siempre que los actos de un diputado estén comprendidos en el ámbito de aplicación de la inmunidad material. En cambio, para que se aplique la inmunidad procesal, resulta indispensable una decisión del Parlamento a fin de permitir o prohibir una detención o unas actuaciones judiciales.

49 — A este respecto, la práctica del Parlamento me parece incoherente y que puede dar lugar a controversia. Por un lado, el Parlamento ha considerado que la inmunidad procesal contemplada en el artículo 9 (antiguo artículo 10) del Protocolo se aplica no sólo a los actos cometidos durante el mandato, sino también retroactivamente a los actos cometidos por los antiguos miembros del Parlamento. Únicamente están excluidos del ámbito de aplicación de la inmunidad procesal, según el Parlamento, los actos cometidos tras la expiración del mandato, de ahí la necesidad de suspender la inmunidad en relación con los antiguos miembros (véase el informe de la Comisión de Asuntos Jurídicos del Parlamento Europeo, n° PE 360.487/REV2, mencionado en la nota 39, p. 7). Albergo grandes dudas en cuanto a la compatibilidad de esta interpretación con el objetivo de la inmunidad procesal contemplada en el artículo 9 del Protocolo y con los principios de igualdad ante la ley y los relativos al acceso a la justicia consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales. Por otro lado, el Parlamento ha señalado que es muy dudoso que el artículo 9 del Protocolo pueda aplicarse a los antiguos miembros del Parlamento. En efecto, tras la expiración del mandato, según el Parlamento, habría que proteger al antiguo miembro contra los ataques relativos a las opiniones o los votos emitidos en el ejercicio de sus funciones. Sin embargo, la aplicación de los artículos 7 (antiguo artículo 8) y 9 del Protocolo parecen limitarse a los miembros del Parlamento en activo durante las sesiones del Parlamento. (Véase el Informe sobre la demanda de amparo de la inmunidad parlamentaria y los privilegios de Koldo Gorostiaga [2004/2102(IMM)], de 25 de enero de 2005, y el Informe sobre la demanda de amparo de la inmunidad parlamentaria y los privilegios de Andrzej Pećzak, antiguo miembro del Parlamento Europeo [2005/212/8 (IMM)], de 22 de noviembre de 2005.

55. Una vez recordados estos principios, considero que la libertad de expresión en general, la libertad de expresión del discurso político y relativo al interés general, así como el alcance de la inmunidad material de un miembro del Parlamento son derechos que, aun siendo distintos, se entremezclan continuamente. Merece destacarse que la expresión de una opinión por un miembro del Parlamento puede ser protegida por el juego del principio de libertad de expresión más amplia que se aplica al discurso político o por el juego del principio de libertad de expresión aplicable en general, en el sentido de que tal opinión no puede ser sancionada automáticamente, ni siquiera si se expresó en unas circunstancias no comprendidas en el ámbito de aplicación de la inmunidad material vinculada al ejercicio de

las funciones de un miembro del Parlamento. Así pues, el presente asunto versa sobre la cuestión de cómo trazar la línea de demarcación, en el marco de la libertad de expresión, entre el grado de protección de un individuo en general, de un participante en el debate político y de un miembro del Parlamento.

57. Habida cuenta de su objetivo, considero que la inmunidad parlamentaria comporta no sólo derechos, sino también responsabilidades.⁵¹ La importancia de este enfoque fue señalada también por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, según la cual las posibilidades de sanciones⁵² deberían reforzarse en el supuesto de que las opiniones emitidas por miembros de esta Asamblea contuvieran difamaciones, injurias o calumnias.⁵³ Los raros casos de opiniones difamatorias imputables a los miembros de dicha Asamblea Parlamentaria llevaron a una propuesta de refuerzo de la protección de la reputación de las personas afectadas.⁵⁴

C. Sobre las normas de conducta aplicables a los miembros del Parlamento

56. En virtud del artículo 232 TFUE, el Parlamento adopta su Reglamento interno. Sin querer establecer un paralelismo directo entre las disposiciones del Protocolo y las del Reglamento interno del Parlamento, este último acto constituye, en mi opinión, un documento de referencia útil a efectos de la respuesta que se ha de dar en el presente asunto. Es preciso añadir que se ha desarrollado una práctica institucional, arraigada en el Parlamento, en relación con la aplicación del artículo 9 del Protocolo en el marco de los suplicatorios de suspensión de la inmunidad de los eurodiputados.⁵⁰

58. Por lo tanto, es necesario señalar que, aun gozando de inmunidad material en el ejercicio de sus funciones, los miembros del Parlamento siguen sujetos a normas de conducta adoptadas por esta misma Institución.

59. Dichas normas, en particular, los artículos 9, apartado 2, 152 y 153 del Reglamento interno del Parlamento, precisan los límites

50 — Sobre esta práctica, véase el informe de la Comisión de Asuntos Jurídicos del Parlamento Europeo n° PE 360.487/REV2, mencionado en la nota 39.

51 — Véase la publicación de la Unión Interparlamentaria (UIP) titulada «La liberté d'expression, le Parlement et la promotion de la tolérance», Ginebra 2005, disponible en la dirección: http://www.ipu.org/pdf/publications/freedom_fr.pdf (pp. 57 y ss.).

52 — Artículo 21 del Reglamento de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa.

53 — Véase la Resolución 1325, antes citada, punto 5. Destaco que, en el Derecho alemán, según el artículo 46, apartado 1, de la Ley fundamental, las injurias difamatorias quedan excluidas del ámbito de la inmunidad material de los diputados.

54 — Doc. 12059, titulado «Assurer une protection contre les atteintes à l'honneur et à la réputation des personnes», disponible en la dirección: <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc09/FDOC12059.pdf>.

del comportamiento de un miembro del Parlamento y las sanciones en caso de violación. De dicho Reglamento se desprende que la conducta de que se trate debe basarse en los valores y principios tal como se definen en los textos fundamentales de la Unión, preservar la dignidad del Parlamento y no comprometer el desarrollo normal de los trabajos parlamentarios.

60. En la medida en que dichas normas ponen de relieve la propia naturaleza del comportamiento inherente al ejercicio de las funciones parlamentarias, considero que tales indicaciones pueden tomarse en consideración a la hora de interpretar el artículo 8 del Protocolo para definir el alcance de la inmunidad material.

D. Sobre el alcance de la inmunidad material a efectos del artículo 8 del Protocolo

61. Según una tesis presentada por la doctrina, la inmunidad material se extiende a todas las formas que puede adoptar la actividad parlamentaria, ya sea por escrito en los documentos parlamentarios, ya sea en los discursos y votaciones en todas sus formas, en las asambleas y comisiones parlamentarias.⁵⁵

55 — Jeuniaux, M.-C., *Le statut personnel des membres du Parlement européen*, tesis doctoral, Universidad de Toulouse, 1987, p. 179.

62. Existen indiscutiblemente diversos modelos y enfoques parlamentarios de la inmunidad material entre los Estados miembros de la Unión. No obstante, se dirigen a un mismo objetivo, a saber, la garantía del ejercicio de las funciones de los miembros del Parlamento e, *in fine*, del funcionamiento de la Institución.⁵⁶

63. El modelo clásico de la inmunidad material que abarca opiniones o votos emitidos por los diputados en el ejercicio de sus funciones se aplica también a los miembros de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa.⁵⁷ En este marco, el término «opiniones emitidas» incluye tanto las intervenciones orales como los escritos de los miembros en el ejercicio de sus funciones en dicha Asamblea. Las injurias de un diputado dirigidas a una persona en la tribuna pública no están comprendidas en el concepto de opinión.⁵⁸ La inmunidad material incluye, asimismo, las opiniones emitidas en las funciones oficiales que los diputados ejercen en los Estados miembros.⁵⁹ Por lo tanto, se trata de proteger

56 — Véase el estudio comparativo del Parlamento n° PE 168.399 mencionado en la nota 4.

57 — La inmunidad material es objeto del artículo 14 del Acuerdo general sobre privilegios e inmunidades del Consejo de Europa.

58 — Véase el informe de la Comisión del Reglamento y de las inmunidades de 25 de marzo de 2003, titulado «Immunités des Membres de l'Assemblée parlementaire», doc. 9718 revisado disponible en la siguiente dirección de Internet: <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/doc03/FDOC9718.htm>

59 — Véase la Resolución 1325 (2003) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y el informe citado en la nota anterior.

a los diputados que están en misión oficial en los Estados miembros del Consejo de Europa.

64. Además, resulta de interés destacar una iniciativa del Parlamento de 1987, dirigida a modificar el artículo 8 del Protocolo, a fin de que los eurodiputados estén protegidos en relación con las opiniones y los votos expresados durante los debates en el Parlamento, en organismos creados por éste o que funcionen con él o en los que los diputados se reúnan como miembros del Parlamento.⁶⁰

65. Por lo tanto, el debate actual relativo al criterio que se ha de utilizar para determinar las actividades parlamentarias a efectos del artículo 8 del Protocolo se ha centrado en la elección entre un criterio denominado «espacial» y un criterio denominado «funcional». Para contribuir a esta discusión, desearía instar al Tribunal de Justicia a que modificase la perspectiva del examen de las declaraciones en cuestión.

66. La inmunidad material comprende, en mi opinión, tres aspectos. El primero, de naturaleza objetiva, pretende garantizar a los diputados la posibilidad de iniciar y de conducir el debate político parlamentario con total

libertad y de promover, de este modo, causas políticas diferentes a fin de influir en el ejercicio de las facultades legislativa, presupuestaria y de control, propias del Parlamento. El segundo aspecto, asimismo de naturaleza objetiva, se dirige a salvaguardar la posibilidad de emitir opiniones críticas, en particular, respecto del ejecutivo de la Unión y de los Estados miembros y contribuir, de este modo, a una división vertical y horizontal de los poderes dentro de la Unión. El tercer aspecto, de naturaleza subjetiva, debe entenderse desde el punto de vista de un derecho fundamental que restringe los derechos fundamentales de los demás ciudadanos, como el derecho de acceso a la justicia. Así pues, estos tres aspectos de la inmunidad material instauran una excepción al principio de igualdad de trato entre los ciudadanos.⁶¹ Por esta razón, resulta primordial, al interpretar su alcance, buscar un equilibrio, necesario en la sociedad democrática.

67. A este respecto, comparto la opinión de la Comisión, que alega que el artículo 8 del Protocolo debe tener un alcance plenamente compatible con el artículo 6 del CEDH, que se corresponde con el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales. Una restricción del derecho de acceso a la justicia debido a la inmunidad parlamentaria no debe ser

60 — Véase el Protocolo relativo a la revisión del Protocolo sobre los Privilegios e Inmunidades de las Comunidades Europeas de 13 de abril de 1965 en lo que respecta a los diputados del Parlamento Europeo (DO 1987, C 99, p. 44): «Los miembros del Parlamento no podrán ser buscados, detenidos ni procesados, en procedimientos civiles, penales o administrativos, por los votos u opiniones emitidos con ocasión de debates en el Parlamento, en órganos creados por él o que funcionen en su seno, o en los que se reúnan como miembros del Parlamento».

61 — Véase el artículo 6 del CEDH y el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales. Sobre el carácter proporcionado de esta restricción, véase el punto 31 de las conclusiones presentadas por el Abogado General Poiares Maduro en el asunto que dio lugar a la sentencia Marra, antes citada.

desproporcionada respecto al objetivo legítimo que dicha inmunidad protege.⁶²

68. Por lo que respecta al criterio denominado «espacial», a semejanza del Abogado General Poiares Maduro, considero incuestionable que limitar el alcance de la inviolabilidad únicamente al lugar donde se celebran las sesiones del Parlamento ya no corresponde a la realidad contemporánea del debate político y, por lo tanto, no puede prosperar como criterio exclusivo.⁶³

69. Destaco que, según la Asamblea parlamentaria del Consejo de Europa, dado el carácter internacional de dicha Asamblea, es necesario que la inviolabilidad sea definida en relación con las actividades típicas de sus miembros y no en relación con un concepto de espacio.⁶⁴

70. Sin embargo, a mi juicio, no hay que depreciar la importancia de los locales parlamentarios como lugar privilegiado del debate político, también a escala de la Unión. Así pues, la interpretación del concepto de inmunidad parlamentaria no debe llevar a una

banalización del Parlamento como institución política, al tratar de igual modo las opiniones expresadas por un eurodiputado en la tribuna del Parlamento y las que podría pronunciar, por ejemplo, en un «reality show» en la televisión.

71. Dicho esto, es necesario recordar que la inmunidad material no se aplica a todas las actividades de un miembro del Parlamento, aun cuando se desarrollen dentro del Parlamento o durante el período de sesiones.⁶⁵ Para poder aplicar el criterio espacial, la actividad de que se trate debe presentar necesariamente un vínculo con las actividades como miembro de un Parlamento. En los Estados miembros existe, en la mayoría de los casos, un vínculo entre, por un lado, el alcance material y temporal de la inviolabilidad y, por otro, el concepto de opiniones inherentes a las actividades propias del Parlamento.⁶⁶ Así pues, los discursos *intra muros* durante los trabajos parlamentarios en sentido amplio⁶⁷

62 — TEDH, sentencias Patrono, Cascini y Stefanelli c. Italia, de 20 de abril de 2006, recurso n° 10180/04, § 63 y 64, y C.G.L.L. y Cofferati c. Italia, de 24 de febrero de 2009, recurso n° 46967/07, § 74 y 75.

63 — Véase el punto 35 de las conclusiones presentadas por el Abogado General Poiares Maduro en el asunto Marra, antes citado.

64 — Doc. 9718 revisado, antes citado, en el que se puntualiza que: «desde las perturbaciones de 1989 a 1991, la Asamblea y sus miembros intervienen más sobre el terreno: observación de elecciones, visitas de los lugares en caso de crisis y en el marco de la diplomacia parlamentaria, negociaciones de los miembros con los responsables nacionales en el contexto del procedimiento de adhesión de Estados candidatos al Consejo de Europa y del proceso de seguimiento».

65 — Por ejemplo, el acoso verbal a camareras en la cafetería del Parlamento no estaría comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 8 del Protocolo.

66 — En el Derecho belga, en virtud del artículo 58 de la Constitución belga, la inviolabilidad comprende las opiniones o los votos de un diputado, siempre que actúe en el marco del «ejercicio de su mandato parlamentario». En el Derecho alemán, el artículo 46, apartado 1, de la Ley fundamental se refiere a una «declaración o un voto en el Bundestag». En el Derecho español, el artículo 71 de la Constitución española, en el Derecho francés, el artículo 26 de la Constitución francesa, y en el Derecho luxemburgués, el artículo 68 de la Constitución luxemburguesa utilizan la expresión «en el ejercicio de sus funciones». En el Derecho finlandés, el artículo 30 de la Constitución finlandesa vincula el ámbito de la inmunidad parlamentaria a las opiniones y comportamientos que el diputado adoptó en el Parlamento.

67 — Es decir, la participación en las sesiones, en los trabajos parlamentarios, los comités, las reuniones, las conferencias de prensa y el recibimiento de delegaciones.

están comprendidos evidentemente en el ámbito de aplicación del artículo 8 del Protocolo.

72. Por lo que respecta a las actividades y declaraciones realizadas fuera del recinto del Parlamento, la principal dificultad está relacionada con la aplicación del criterio denominado «funcional», que es el único criterio pertinente para interpretar el alcance de la inmunidad material. En mi opinión, el objetivo del artículo 8 del Protocolo no puede consistir en extender la inmunidad a todas las declaraciones de los miembros del Parlamento. Considero que tal interpretación entra en conflicto con los derechos fundamentales de igualdad ante la ley⁶⁸ y acceso a la justicia, aun cuando el Parlamento parece haber adoptado esta posición en su práctica relativa a la suspensión de la inmunidad.⁶⁹ Ahora bien, la inmunidad material tiene por objeto proteger a los miembros del Parlamento como eurodiputados, y no como políticos en general.

73. En sus conclusiones relativas al asunto que dio lugar a la sentencia Marra, antes

citada, para determinar si las declaraciones de un diputado se realizaron en el ejercicio de sus funciones, el Abogado General Poiars Maduro sugirió adoptar como criterio la naturaleza y el contenido de las manifestaciones de los eurodiputados. Supeditó la calificación de las opiniones a dos condiciones: por un lado, las opiniones deben presentar un auténtico interés general y, por otro, es preciso distinguir entre las imputaciones de hechos y los juicios de valor.⁷⁰

74. En la medida en que este aspecto merece, en mi opinión, un examen más profundo, antes de responder a la cuestión de la interpretación del concepto de «opinión o voto en el marco de sus funciones», que figura en el artículo 8 del Protocolo, deseo examinar los conceptos de interés general, la distinción entre juicios de valor y declaraciones fácticas, para, acto seguido, proponer que se determine el alcance de la inmunidad material mediante un vínculo orgánico con preferencia a uno funcional.

1. Sobre el interés general auténtico

68 — Por ejemplo, en Suecia, la propuesta de modificación de la Constitución sueca dirigida a la ampliación del ámbito de la inmunidad parlamentaria a los debates políticos *extra muros* fue desestimada, debido a la desigualdad a que daría lugar entre los distintos participantes en tales debates. Véase el informe del Comité de la reforma constitucional, titulado «En reformerad Grundlag—Betänkande av Grundlags Untredningen», SOU 2008:125, pp. 609 y 610.

69 — En la práctica del Parlamento, la inmunidad no se suspende si los cargos en sentido penal corresponden a «actividades políticas» de un miembro del Parlamento. Este último concepto ha sido interpretado por el Parlamento sobre una base, calificada por éste en su informe de «sumamente amplia y flexible». Véase el informe de la Comisión de Asuntos Jurídicos del Parlamento n.º PE 360.487/REV2, mencionado en la nota 39, pp. 23 y 24.

75. El interés general constituye uno de los aspectos fundamentales del juego de la libertad de expresión, toda vez que contribuye a proteger la pluralidad de valores en la

70 — Puntos 37 a 39 de las conclusiones presentadas por el Abogado General Poiars Maduro en el asunto Marra, antes citado.

sociedad que esta libertad puede preservar. Sin embargo, tratándose del ámbito de la inviolabilidad que se deriva del artículo 8 del Protocolo, me parece difícil exigir que cualquier declaración de un eurodiputado tenga una connotación política que refleje siempre un auténtico interés general.

plena contradicción con la idea de inmunidad parlamentaria.⁷¹

76. El objetivo de una libertad de expresión amplia, como la conferida a los miembros del Parlamento, es ofrecerles la posibilidad de participar en los debates políticos relacionados con sus funciones sin obstáculos injustificados. Esta libertad debe comprender también la posibilidad de expresar opiniones subjetivas, egoístas, incluso inoportunas, puesto que la vocación de un diputado es promover causas políticas, sin estar sujeto a obligación de objetividad alguna.

2. Sobre los juicios de valor y las declaraciones fácticas

77. De hecho, la finalidad de los debates políticos democráticos es contribuir a la definición del interés general, proponiendo diversas concepciones de éste. En efecto, el interés general no precede a los debates democráticos, sino que son dichos debates los que contribuyen a una mejor comprensión de aquél.

79. La distinción entre declaración fáctica y juicio de valor,⁷² mencionada, concretamente, en las observaciones del Parlamento y de la Comisión, parece incorporada en el pensamiento moderno. El origen de esta tesis se encuentra en la afirmación de David Hume de que el deber no puede deducirse de los hechos.⁷³ En la filosofía del siglo XX, este principio fue adoptado por las teorías denominadas «no-cognoscitivas», según las cuales las manifestaciones sobre valores o normas se

78. Por lo tanto, el concepto de interés general auténtico no puede constituir, a mi juicio, un criterio pertinente para aplicar la inmunidad material a las tomas de posición de los miembros del Parlamento comprendidas en el artículo 8 del Protocolo. En caso contrario, el contenido de los debates políticos estaría sujeto a la censura *a posteriori* de las autoridades judiciales, lo que estaría *per se* en

71 — No deseo negar, como ha demostrado la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derecho Humanos, la función que puede desempeñar el interés general en la apreciación de la cuestión de si una manifestación está amparada por la libertad de expresión o si puede ser sancionada. En el caso de los diputados, tal apreciación sólo resulta posible tras haber declarado que la manifestación de que se trate no está comprendida en el ámbito de la inmunidad material conferida a un diputado.

72 — Según la definición genérica, la función de los juicios de valor es proporcionar una apreciación, positiva o negativa, de su objeto. Véase Villa, V., «Legal theory and value judgements», en *Constructing Legal Systems, European Union in Legal Theory*, ed. MacCormick, p. 119. A efectos del examen de la inmunidad parlamentaria, es preciso incluir los juicios que expresen apreciaciones deontológicas, relativas a la rectitud o al valor moral de los actos, en la categoría de juicios de valor.

73 — El filósofo escocés afirmó esta tesis en su *Treatise of Human Nature* aparecido en 1739. El filósofo inglés G.E. Moore (1873-1958) generalizó esta idea en el sentido de aplicarla a los juicios de valor.

sitúan fuera de la dicotomía entre lo verdadero y lo falso. En cambio, las afirmaciones fácticas son verdaderas o falsas. Por lo tanto, la objetividad es posible en la medida en que el debate se refiera a los hechos, pero los juicios de valor son más o menos relativos, incluso subjetivos.⁷⁴

80. Vistas las dificultades conceptuales propias de la filosofía moral asociadas a esta distinción, me parece arriesgado basar la interpretación jurídica de una norma de Derecho de la Unión en dicha distinción. A semejanza de algunos representantes de la teoría del Derecho, establecer una distinción clara entre juicios de valor y declaraciones fácticas en el ámbito del Derecho me parece difícil, incluso imposible, desde un punto de vista conceptual. Por otra parte, observo que es totalmente posible expresar juicios de valor mediante una frase que se presente semánticamente como una afirmación puramente fáctica.⁷⁵

81. No obstante, conviene recordar que la distinción entre los juicios de valor y las declaraciones fácticas es uno de los criterios clásicos en la práctica del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En resumen, en el supuesto de una declaración fáctica, dicho

Tribunal admite la posibilidad de probar la veracidad de los hechos (la *exceptio veritatis*),⁷⁶ algo que está excluido en el caso de los juicios de valor.

82. En la doctrina, se ha señalado, acertadamente, que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos no aplica una dicotomía pura entre ambos conceptos, es decir, que no distingue entre la «opinión pura» y la «afirmación fáctica», sino entre las «afirmaciones fácticas puras» y las expresiones mixtas, que incluyen elementos fácticos y de opinión al mismo tiempo.⁷⁷

83. Desde mi punto de vista, esto demuestra que la oposición entre ambos conceptos no está exenta de dudas, como ha reconocido el propio Tribunal Europeo de Derechos Humanos.⁷⁸ A tenor de la jurisprudencia de dicho Tribunal, la diferencia entre los juicios de valor y las declaraciones de hecho reside, así, en el nivel de prueba fáctica que se ha de practicar.⁷⁹ No obstante, dudo que sea posible la transposición pura y simple de esta jurisprudencia en lo referente a los límites de

74 — Véase sobre este debate, por ejemplo, Shafer-Laundau, R., *Moral Realism. A Defence*, Oxford University Press, 2005, pp. 18 a 52.

75 — Por ejemplo, una declaración que remite al hecho objetivo de que un adversario político es de un determinado origen étnico puede ser reveladora de un juicio de valor negativo por parte de quien lo expresa. Las afirmaciones negacionistas relativas al holocausto constituyen un ejemplo flagrante de que es posible expresar juicios de valor chocantes mediante afirmaciones que parecen meramente fácticas.

76 — Véase una sentencia clásica del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre el tema, sentencia *Bladet Tromso A/S y Stensaas c. Noruega*, de 20 de mayo de 1999, *Recueil des arrêts et décisions* 1999-III, § 65.

77 — Hochmann, T., «La protection de la réputation. Cour européenne des droits de l'homme. Pfeifer c. Autriche, 15 novembre 2007», *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2008/76, p. 1185. Esto conduce a la ampliación del ámbito del concepto de «juicio de valor» y a una constricción del concepto de «declaración de hecho».

78 — TEDH, sentencia *Scharsach y News Verlagsgesellschaft c. Austria*, de 13 de noviembre de 2003, *Recueil des arrêts et décisions* 2003-XI, § 40.

79 — *Idem*.

la inmunidad material de un miembro del Parlamento.

que distinga entre las afirmaciones fácticas y los juicios de valor.⁸¹

84. Subrayo que la inmunidad material excluye determinadas opiniones expresadas por los miembros del Parlamento de una eventual responsabilidad penal o civil. Desde esta óptica, las opiniones deben estudiarse como actos, más concretamente, como actos de habla que pueden constituir o no delitos como la calumnia, la difamación o la injuria.⁸⁰

86. Por último, me parece oportuno llamar la atención del Tribunal de Justicia sobre el hecho de que la aproximación entre el concepto de «ejercicio de las funciones parlamentarias» y los juicios de valor lleva a limitar el alcance de la libertad del discurso político.

85. En el marco de la apreciación de las opiniones como actos, considero que la cuestión de si se trata de una afirmación fáctica o de un juicio de valor tiene menos importancia que el objetivo perseguido por el autor de la opinión y que la reacción causada en los interlocutores por dicho acto de habla, aun cuando la veracidad de la afirmación puede influir en la calificación jurídica del acto de que se trate. Añado que la práctica del Parlamento relativa a la suspensión de la inmunidad no me parece

87. En efecto, en el marco de sus funciones, un miembro del Parlamento debe ser capaz de señalar las preocupaciones y de defender los intereses de los electores. Por este motivo, aun estando protegido por la inmunidad material, debe tener libertad para pronunciar declaraciones fácticas que no están comprobadas o que pueden resultar equivocadas. A menudo, se tratará de expresiones mixtas en el sentido de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En consecuencia, se debe conceder a un miembro del Parlamento el «beneficio de la duda», esto es, la posibilidad de criticar el funcionamiento de las demás instituciones sin tener que hacer previamente grandes averiguaciones para probar sus declaraciones.

80 — En filosofía, la teoría de los actos de habla señala que las afirmaciones no constituyen únicamente medios para transmitir una información, sino también actos. Por lo tanto, es preciso distinguir entre el contenido proposicional de una afirmación y la fuerza ilocucional de ésta. Los actos de habla estructuran la interacción social mediante su fuerza ilocucional que crea un vínculo entre los interlocutores. Véase Moreso, J.-J., *Legal Indeterminacy and Constitutional Interpretation*, Dordrecht, 1998, pp. 12 y 13, y Ruiter, D.W., *Institutional Legal Facts*, Dordrecht 1993, pp. 37 a 51. Así pues, una declaración de hecho puede tener una fuerza ilocucional que la califique de acto difamatorio.

81 — Por ejemplo, en estos dos casos (asuntos A3-0088/89 y A3-0040/90), relativos a manifestaciones realizadas por el Sr. Le Pen, su primera manifestación puede calificarse de juicio de valor y la segunda, de afirmación fáctica de contenido negacionista. En ambos casos, la comisión parlamentaria competente había propuesto que no se suspendiera la inmunidad, pero el pleno del Parlamento no lo suscribió. Véase el anexo del informe de la Comisión de Asuntos Jurídicos del Parlamento nº PE 360.487/REV2, mencionado en la nota 39.

88. Por lo tanto, considero que la inmunidad material debe amparar no sólo los juicios de valor, sino también las alegaciones fácticas, siempre que cumplan el criterio orgánico que voy a proponer.

E. *Sobre el establecimiento de un criterio orgánico*⁸²

89. En la medida en que estoy convencido de que el criterio de un vínculo denominado «funcional» basado en el concepto de interés general y en la distinción entre juicios de valor y consideraciones fácticas no permite aportar una respuesta útil a la cuestión relativa a las condiciones de fondo de la aplicación de la inmunidad conferida por el Derecho de la Unión, propongo al Tribunal de Justicia la elaboración de un criterio específico adaptado a la naturaleza de las funciones de un eurodiputado, que se inspire en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Este criterio no vincula la inmunidad material al contenido de las manifestaciones de un diputado, sino más bien a la relación entre el contexto en el que se realizan dichas manifestaciones y los trabajos parlamentarios del Parlamento.

82 — Que se relaciona con la posición institucional de un miembro del Parlamento en la organización constitucional de la Unión. Por lo tanto, el término «orgánico» no se utiliza en el sentido de «inherente» o «propio».

1. Sobre el criterio de proporcionalidad derivado de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

90. Por lo que respecta a la jurisprudencia relativa a los límites de la inmunidad, según el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, si bien la libertad de expresión es preciosa para todos, lo es particularmente para un elegido por el pueblo que representa a sus electores, señala sus preocupaciones y defiende sus intereses. En una democracia, el Parlamento o unos órganos comparables son tribunales indispensables para el debate político.⁸³ Asimismo, dicho Tribunal señala la pertinencia de la apreciación a la luz de las circunstancias concretas y no de un examen *in abstracto*.⁸⁴

91. En general, en la interpretación del alcance de la inmunidad parlamentaria, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos parece optar por un enfoque restrictivo. Así, estimó compatible con el CEDH una inmunidad que amparaba las declaraciones hechas durante los debates parlamentarios en las cámaras legislativas y protegía los intereses del Parlamento en su conjunto, por oposición a los de sus miembros considerados de forma individual.⁸⁵

83 — TEDH, sentencia *Jerusalem c. Austria*, de 27 de febrero de 2001, *Recueil des arrêts et décisions* 2001-II, § 36 y 40.

84 — *Mutatis mutandis*, TEDH, sentencia *Padovani c. Italia*, de 26 de febrero de 1993, serie A n° 257-B, § 24.

85 — TEDH, sentencia *A. c. Reino Unido*, de 17 de diciembre de 2002, *Recueil des arrêts et décisions*, 2002-X, § 84 y 85.

92. De hecho, considero que la sentencia A. c. Reino Unido, antes citada, es la sentencia que sienta doctrina. Tras haber declarado que la inmunidad parlamentaria de que había gozado en ese caso el diputado de la House of Commons se refería a los objetivos legítimos de la protección de la libertad de expresión en el Parlamento y el mantenimiento de la separación de poderes entre el legislativo y el judicial, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos examinó la proporcionalidad de la inmunidad en cuestión. Así, desde el punto de vista de su compatibilidad con el CEDH, cuanto más amplia sea una inmunidad, más imperiosas deben ser las razones que la justifiquen.⁸⁶

93. Además, la sentencia Cordova c. Italia⁸⁷ ha llevado, en particular, a una interpretación restrictiva de la inmunidad, en el sentido de que no tiene por objeto proteger a un miembro del Parlamento cuando no actúa como tal. En dicha sentencia, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos puso de relieve que la conducta de un diputado podía no estar relacionada con el ejercicio de sus funciones parlamentarias *stricto sensu* y, sobre todo, que no podía compararse, por su propia naturaleza, a un acto correspondiente a las funciones parlamentarias. El Tribunal estimó que

el comportamiento de que se trataba⁸⁸ se inscribía más bien en el marco de una querrela entre particulares y que en tal caso no se podía justificar una denegación de acceso a la justicia.⁸⁹

94. Partiendo de esta afirmación, el Tribunal declaró que «la falta de un vínculo evidente con una actividad parlamentaria exige una interpretación restrictiva del concepto de proporcionalidad entre el objetivo perseguido y los medios empleados. Así ocurre, en particular, cuando las restricciones al derecho de acceso se derivan de una deliberación de un órgano político. Llegar a otra conclusión equivaldría a restringir, de forma incompatible con el artículo 6, apartado 1, del CEDH, el derecho de acceso a un tribunal de los particulares cada vez que las manifestaciones recurridas hayan sido emitidas por un miembro del Parlamento».⁹⁰

95. Habida cuenta de estas aportaciones, el carácter proporcional del ámbito de la inmunidad debe considerarse, en mi opinión, un aspecto clave a efectos de la interpretación del artículo 8 del Protocolo, lo que me lleva a proponer al Tribunal de Justicia el establecimiento de un nuevo criterio de análisis, denominado «orgánico».

86 — TEDH, sentencia A. c. Reino Unido, antes citada, § 77 y 78. Sin embargo, cuando se trata de apreciar la proporcionalidad de una inmunidad, el carácter absoluto de ésta no puede ser decisivo, véase TEDH, sentencia Fayed c. Reino Unido, de 21 de septiembre de 1994, serie A n° 294-B.

87 — TEDH, sentencia de 30 de enero de 2003, *Recueil des arrêts et décisions*, 2003-1.

88 — El Tribunal estimó que unos escritos de contenido irónico o irrisorio acompañados de juguetes dirigidos por el Sr. Cosiga personalmente a un magistrado no pueden compararse, por su propia naturaleza, a un acto comprendido en las funciones parlamentarias. Véase la sentencia Cordova c. Italia, antes citada, § 62.

89 — TEDH, sentencia Cordova c. Italia, antes citada, § 61 y 62.

90 — *Ibidem* (§ 63).

2. Sobre el criterio de un vínculo orgánico

95. El artículo 42 del Protocolo, que establece el principio de proporcionalidad, no puede interpretarse como que el examen del juez nacional debe ser limitado a la cuestión de la proporcionalidad de la medida adoptada. El examen del juez nacional debe ser más amplio, abarcando también el examen de la necesidad de la medida adoptada.

96. A efectos de la interpretación del artículo 8 del Protocolo, propongo aplicar el criterio de un vínculo orgánico entre las actividades de un eurodiputado y el ámbito de aplicación de la inmunidad material.⁹¹ En mi opinión, procede distinguir, en el propio concepto de inmunidad material, entre el núcleo duro y la esfera que lo circunda.

97. Propongo clasificar en el centro de la inmunidad las actividades que constituyen el ejercicio por excelencia de la función de un miembro del Parlamento. Estas comprenderían, en particular, las opiniones y los votos expresados en el foro del Parlamento, en los comités, las delegaciones y los órganos políticos del Parlamento, así como en los grupos políticos. Propongo que figuren allí actividades como la participación, como miembro del Parlamento, en conferencias, en misiones y en encuentros políticos fuera del Parlamento.⁹²

91 — La aplicación de tal vínculo orgánico de forma un poco más simplificada ya ha sido presentada por la doctrina, Harms, T., p. 91.

92 — Según la Asamblea Parlamentaria del Consejo del Europa «no es evidente que los términos "en el ejercicio de sus funciones" abarquen los plenos, las reuniones de las comisiones de la Asamblea, de las subcomisiones y otros órganos subsidiarios de la Asamblea». La inmunidad material debería extenderse también a las actividades oficiales realizadas por los miembros de dicha Asamblea en el marco de reuniones y conferencias de otras instancias del Consejo de Europa. Véase el Doc. 9718 revisado, antes citado.

98. Aun admitiendo que es probablemente imposible enumerar todos los actos afectados, considero que la aprobación del propio concepto de «actividades parlamentarias por esencia» permite facilitar el examen del juez nacional, que, en caso de duda, podría o debería plantear al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial sobre el particular.

99. Por lo que respecta a actos que no pueden calificarse como constitutivos de la función de un eurodiputado, es preciso aplicar, a semejanza del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el principio de proporcionalidad. Como ha declarado dicho Tribunal, la falta de un vínculo evidente con una actividad parlamentaria exige una interpretación restrictiva de la proporcionalidad entre el objetivo perseguido y los medios empleados.⁹³

100. En consecuencia, cuanto más se aleje el acto o la declaración de un miembro del Parlamento del núcleo duro de sus funciones, más imperiosos deben ser los motivos que justifiquen la inviolabilidad del diputado. Esto supone la ponderación entre la libertad de expresión de un diputado, por un lado, y el acceso a la justicia y la igualdad de trato entre los ciudadanos, por otro.

101. A la inversa, cuanto más importante sea la aproximación en cuanto al fondo con las actividades de los miembros del Parlamento, más amplio deviene el alcance de la

93 — Sentencia Cordova c. Italia, antes citada, § 63.

inmunidad material conferida a éstos. Sobre todo, debe apreciarse sobre la base de dichos criterios la cuestión de si el hecho de que un eurodiputado tome la palabra en los medios de comunicación está comprendido en el ámbito de aplicación de la inmunidad material. A mi juicio, la inmunidad material debe amparar las declaraciones que dan lugar directamente a debates parlamentarios que las reproducen o las comentan. En cambio, por lo que se refiere a la participación en debates electorales o en otros debates políticos en general de los miembros del Parlamento, éstos no deberían estar jurídicamente mejor situados que los demás participantes en dichos debates.

102. Sin embargo, la cuestión que se plantea en este contexto es la de si un eurodiputado puede invocar la protección que le confiere el artículo 8 del Protocolo cuando actúa claramente como político nacional, o incluso regional o local.

103. En efecto, el desafío que Parlamentos y diputados deben afrontar desde ahora consiste en hacer saber lo que realizan en interés de la población, en mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y en hacerlo de modo que su mensaje no pierda credibilidad.⁹⁴

104. Puesto que la inmunidad material establecida en el Protocolo se basa en el Tratado que, en su artículo 343 TFUE, se refiere al cumplimiento de la misión de la Unión, considero que esta inmunidad tiene por objeto amparar las actividades de un eurodiputado, no cuando aborda los temas que interesan exclusivamente a un político nacional, sino cuando realiza actividades como eurodiputado.

105. Está claro que, habida cuenta del alcance del debate político contemporáneo, la mayoría de las manifestaciones de un eurodiputado tiene una doble naturaleza. El discurso a escala europea puede estar manifiestamente relacionado con el ámbito nacional, regional o local. Sin embargo, en el caso contrario, es decir, en el supuesto de declaraciones correspondientes a un contexto puramente nacional o local, la demostración de un vínculo con la dimensión de la Unión puede resultar más difícil.

106. A este respecto, observo que el Reglamento de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa se refiere al «mandato europeo»,⁹⁵ lo que puede apoyar la tesis de que su ámbito de aplicación se restringe a esa escala.

94 — Véase la publicación de la Unión Interparlamentaria (UIP) titulada «La liberté d'expression, le Parlement et la promotion de la tolérance», antes citada, pp. 64 y 65.

95 — Artículo 65.1 del capítulo XVII del Reglamento de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa.

107. Para resumir, dada la naturaleza de la inmunidad de los miembros del Parlamento, entendida como la inmunidad de la Unión indispensable para el cumplimiento de su misión, los actos correspondientes al debate político en general o cuando el diputado se expresa como garante de los intereses de los electores a escala nacional o regional no pueden considerarse, a la luz del criterio orgánico, amparados por la inmunidad material en el sentido del artículo 8 del Protocolo.

108. Por lo tanto, propongo al Tribunal de Justicia que se aplique una interpretación equilibrada de la inmunidad material, basada en el criterio de un vínculo orgánico y que debe confrontarse con el principio de igualdad de trato entre los ciudadanos y con el derecho de acceso a los tribunales.

109. En el asunto principal, no me parece que la justificación de la inviolabilidad del Sr. Patriciello pueda prevalecer sobre dichos principios. Como se desprende del informe general del Parlamento, las difamaciones relativas más bien a los individuos que a las instituciones se han considerado tradicionalmente situadas fuera de la actividad política de un

diputado. Esto se aplica, por ejemplo, a los ataques contra los agentes de policía considerados individualmente y no a una crítica contra la policía como institución.⁹⁶ Por lo tanto, la decisión de amparo de la inmunidad del Sr. Patriciello parece apartarse de esta línea.

110. A la luz de todo lo expuesto, considero que el acto del que es autor el Sr. Patriciello se sitúa fuera de las actividades de un miembro del Parlamento en el sentido orgánico que acabo de proponer. En efecto, como se desprende de la resolución de reenvío, el Sr. Patriciello actuó fuera del recinto del Parlamento. En segundo lugar, habida cuenta del objeto de su acción, parece haber actuado como político nacional, incluso como un ciudadano irritado. Además, sin perjuicio de una comprobación de los hechos por el órgano jurisdiccional remitente y de su calificación según las disposiciones del Derecho penal italiano, no puede considerarse que el comportamiento del Sr. Patriciello tenga un vínculo pertinente con el ejercicio de sus funciones como miembro del Parlamento.

96 — Véase el informe de la Comisión de Asuntos Jurídicos del Parlamento n° PE 360.487/REV2, mencionado en la nota 39, p. 24. En efecto, el Parlamento suspendió la inmunidad en los casos relativos a los ataques a los policías, véanse los asuntos A2-0130/88, A2-0105/85 y A6-0156/2006. Véase el anexo de dicho informe del Parlamento n° PE 360.487/REV2, mencionado en la nota 39.

VII. Conclusión

111. Habida cuenta de todo lo anterior, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la cuestión del Tribunale d'Isernia como sigue:

«El comportamiento de un miembro del Parlamento Europeo, como el controvertido en el litigio principal, dado que no está vinculado con las actividades del Parlamento Europeo, no constituye una opinión expresada en el ejercicio de funciones parlamentarias, en el sentido del artículo 8 del Protocolo n° 7 sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión Europea.»