

# Versión anonimizada

Traducción

C-716/22 - 1

Asunto C-716/22

## Petición de decisión prejudicial

### Fecha de presentación:

23 de noviembre de 2022

### Órgano jurisdiccional remitente:

Tribunal judiciaire d'Auch (Tribunal de Primera Instancia de Auch, Francia)

### Fecha de la resolución de remisión:

15 de noviembre de 2022

### Parte demandante:

EP

### Partes demandadas:

Préfet du Gers (Prefecto del departamento de Gers, Francia)

Institut national de la statistique et des études économiques (Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos, Francia) (INSEE)

---

**TRIBUNAL JUDICIAIRE**  
**[TRIBUNAL DE PRIMERA**  
**INSTANCIA]**  
[omissis]  
**32000 AUCH**

**SENTENCIA**

[omissis]

Dictada [omissis] el 15 de noviembre de 2022  
[omissis]

[omissis]

**ENTRE:**

[*omissis*]

**DEMANDANTE:**

EP

[*omissis*]

[*omissis*]

32430 THOUX

[*omissis*]

Y

[*omissis*]

**DEMANDADOS:**

Monsieur le PRÉFET DU GERS (Prefecto del departamento de Gers)

[*omissis*]

32000 AUCH,

no comparecido en el procedimiento

INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ÉTUDES ÉCONOMIQUES (Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos)

[*omissis*]

92120 MONTROUGE,

no comparecido en el procedimiento

[*omissis*]

**Con intervención de:**

Commune de THOUX (Municipio de THOUX, Francia) (32)

[*omissis*]

32430 THOUX,

no comparecido en el procedimiento

**HECHOS DEL LITIGIO**

EP está casada con un ciudadano francés, sin embargo, no adquirió la nacionalidad francesa por matrimonio ya que, como antigua funcionaria del Foreign Office (Ministerio de Asuntos Exteriores de Reino Unido), juró lealtad a la Reina de Inglaterra. Vive en Francia desde hace muchos años, donde ejerce la profesión de agricultora [*omissis*].

Tras el referéndum organizado por el Reino Unido el 23 de junio de 2016, el Consejo de la Unión Europea aprobó, el 30 de enero de 2020, el Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de la Unión Europea, que la Unión Europea y el Reino Unido concluyeron el 31 de enero de 2020.

El artículo 131 del Acuerdo de Retirada establece que, durante el período transitorio, las instituciones de la Unión Europea, en particular el Tribunal

General y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, tendrán las competencias que les confiere el Derecho de la Unión.

El 1 de febrero de 2020, de conformidad con el [apartado 3] del artículo 50 del [Tratado de la Unión Europea], todos los tratados de la Unión y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica dejaron de aplicarse al Reino Unido.

EP fue excluida del censo electoral con efectos a partir del 1 de febrero de 2020. Por lo tanto, no pudo participar en las elecciones municipales del 15 de marzo de 2020.

El 6 de octubre de 2020, EP formalizó una solicitud de reinscripción en el censo electoral para ciudadanos no franceses de la Unión Europea. El 7 de octubre de 2020, el alcalde del municipio de THOUX denegó su solicitud.

En consecuencia, EP sometió el asunto a la *commission électorale* (Junta Electoral) del municipio sobre la base del artículo L 18 del *code électoral* (Código Electoral).

Mediante escrito de 3 de noviembre de 2020, se le informó de que la Junta Electoral no se reuniría hasta marzo de 2021, es decir, veinte días antes de las elecciones departamentales.

Al considerar que esta respuesta confirmaba implícitamente la negativa del alcalde a reinscribirla, basada en lo dispuesto en el artículo L 20 del Código Electoral, EP sometió el asunto al órgano jurisdiccional remitente mediante una demanda recibida el 9 de noviembre de 2020 con el fin de impugnar la decisión del alcalde de THOUX.

Mediante resolución de 17 de noviembre de 2020, este tribunal:

- **Acordó** la suspensión del procedimiento sobre la totalidad de las pretensiones formuladas por EP,
- **Acordó** la remisión de todo el expediente [*omissis*] a la Secretaría del Tribunal de Justicia [de la Unión Europea] [*omissis*].

Mediante sentencia de 9 de junio de 2022, [Préfet du Gers e Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, EU:C:2022:449),] a la que se remite por la presente para comprender mejor su razonamiento, el Tribunal de Justicia declaró que todos los británicos habían perdido su ciudadanía europea y, por tanto, su derecho de sufragio activo en las elecciones municipales.

El asunto fue devuelto al tribunal judiciaire d'AUCH el 20 de septiembre de 2022.

Ante la incomparecencia de sus oponentes, que fueron debidamente convocados, EP solicitó una nueva suspensión del procedimiento, a la vez que se planteara al

Tribunal de Justicia de la Unión Europea una cuestión prejudicial sobre la validez del Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de la Unión Europea, concretamente sobre las elecciones europeas, y, en cuanto al fondo del asunto, solicitó al Tribunal de Justicia que:

- **anulara** las decisiones por las que se deniega la solicitud que EP presentó a efectos de su reinscripción en el censo electoral de Thoux (Gers);

[*omissis*] [pretensión sobre las costas]

La parte recurrente alega que, si bien la pérdida de la ciudadanía europea y del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales para los «Brexpats» [ciudadanos de la Unión residentes en el Reino Unido] está ahora recogida en el Derecho [de la Unión] por la sentencia C-673/20, de 9 de junio de 2022, el tribunal judiciaire admitirá de entrada que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea no se ha pronunciado sobre la cuestión relativa al derecho de sufragio activo de los «Brexpats» en las elecciones europeas.

El Tribunal de Justicia no se pronunció deliberadamente sobre esta cuestión, que requiere un examen exhaustivo a la vista del precedente de Gibraltar sobre el derecho de voto de los ciudadanos extracomunitarios en las elecciones europeas reconocido por el TJUE y el TEDH.

El Presidente del Tribunal de Justicia invitó explícitamente a EP a volver dirigirse al Tribunal de Justicia con una cuestión prejudicial específica sobre las elecciones europeas, razón por la cual EP formula una cuestión prejudicial complementaria.

EP alega igualmente ante tribunal judiciaire que, si bien la pérdida generalizada de la ciudadanía europea y del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales para los «Brexpats» ha sido reconocida en el ámbito del Derecho [de la Unión] por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, sin aludir por lo demás al juramento prestado por EP a la Reina de Inglaterra, esta posición sigue siendo cuestionable en el ámbito del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, por lo que la exclusión de EP del censo electoral es contraria a dicho Convenio.

Se remite por la presente a la sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de junio de 2022 para obtener más información sobre las cuestiones prejudiciales planteadas al Tribunal de Justicia y sobre el presente litigio.

[*omissis*] [indicación procesal]

### MOTIVACIÓN DE LA RESOLUCIÓN

Al eliminar a EP del censo electoral, la Administración francesa la ha privado *de facto*, no solo de su derecho de sufragio activo en las elecciones municipales, sino también en las europeas.

Paradójicamente, EP perdió su derecho de sufragio activo en las elecciones municipales precisamente por haber sido privada de su ciudadanía europea.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en su sentencia de 9 de junio de 2022, limitó sus respuestas, que además fueron negativas, únicamente al derecho de sufragio activo de EP en las elecciones municipales. No se pronunció sobre el derecho de sufragio activo de los ciudadanos británicos en las elecciones europeas.

Por lo tanto, el tribunal judiciaire d'Auch sigue conociendo de la totalidad del litigio, a pesar de que, evidentemente, la pérdida de la ciudadanía europea y del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales para los «Brexpats» está ahora recogida en el Derecho de la Unión por la sentencia C-673/20, de 9 de junio de 2022.

Sin embargo, en el asunto *Matthews c. Reino Unido*, 24833/94, sentencia de 18 de febrero de 1999, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos declaró con respecto a los residentes en Gibraltar no ciudadanos de la UE que *«el Parlamento Europeo está suficientemente asociado al proceso legislativo específico que conduce a la adopción de ciertos tipos de actos comunitarios, así como al control democrático general de las actividades de la Comunidad, para que pueda considerarse que constituye una parte del “cuerpo legislativo” de Gibraltar a efectos del artículo 3 del Protocolo número 1»*.

El 12 de septiembre de 2006, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en el asunto *España / Reino Unido* (C-145/04[, EU:C:2006:543]), consideró por su parte que *«[...] los Estados contratantes gozan de un amplio margen de apreciación para rodear el derecho de voto de requisitos. Sin embargo, tales requisitos no pueden menoscabar los derechos de que se trata hasta el punto de lesionar su propia esencia y privarles de su efectividad. Deben perseguir un fin legítimo y los medios empleados no pueden resultar desproporcionados [...]»*.

Por lo tanto, en resumen, según la referida sentencia, la residencia fija, estable y no perturbada en la Unión Europea permite a un residente considerarse parte de un cuerpo legislativo, en este caso del europeo. Un Estado puede regular el derecho de voto a través de medidas proporcionales al objetivo que se persigue, siempre que no atente contra el mismo hasta el punto de hacerlo inefectivo.

A esta misma solución es a la que parece haberse llegado cuando el [TJUE] adoptó un razonamiento de no exclusión de un ciudadano no perteneciente a la UE en Gibraltar, como podría ser el caso, en función de los criterios que defina el Tribunal de Justicia de la Unión, para los antiguos ciudadanos británicos de la Unión que hoy en día todavía mantienen un estrecho vínculo con los Estados miembros, en particular por su lugar de residencia: *«En el estado actual del Derecho comunitario, la determinación de los titulares del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo es competencia de cada Estado miembro, dentro del respeto del Derecho comunitario. Los artículos*

*189 CE, 190 CE, 17 CE y 19 CE no se oponen a que los Estados miembros reconozcan ese derecho de sufragio activo y pasivo a determinadas personas que tengan un estrecho vínculo con ellos y que no sean sus propios nacionales o los ciudadanos de la Unión residentes en su territorio.*

*En efecto, ni los artículos 189 CE y 190 CE ni el [Acta relativa a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo] indican de manera expresa y precisa quiénes son los titulares del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo. Por lo que respecta a los artículos 17 CE y 19 CE, relativos a la ciudadanía de la Unión, únicamente este último trata específicamente, en su apartado 2, del derecho de voto en las elecciones al Parlamento Europeo. Ahora bien, dicho artículo se limita a aplicar el principio de no discriminación por razón de la nacionalidad al ejercicio de ese derecho.*

*Por otra parte, en lo que respecta a la eventual existencia de un vínculo entre la ciudadanía de la Unión y el derecho de sufragio activo y pasivo que exija que dicho derecho quede siempre reservado a los ciudadanos de la Unión, no se puede extraer ninguna conclusión clara al respecto de los artículos 189 CE y 190 CE, relativos al Parlamento Europeo, que indican que este está compuesto por representantes de los pueblos de los Estados miembros. En efecto, el término “pueblos”, que no está definido, puede tener distintos significados según los Estados miembros y las lenguas de la Unión. En cuanto a los artículos del Tratado relativos a la ciudadanía de la Unión, de ellos no puede deducirse el principio de que los ciudadanos de la Unión son los únicos beneficiarios de las demás disposiciones del Tratado, lo que implicaría que los artículos 189 CE y 190 CE solo se aplicarían a dichos ciudadanos. En efecto, si bien el artículo 17 CE, apartado 2, dispone que los ciudadanos de la Unión serán titulares de los derechos y sujetos de los deberes previstos en el Tratado, este último reconoce derechos que no están vinculados a la condición de ciudadano de la Unión, ni siquiera de ciudadano de un Estado miembro. En cuanto al artículo 19 CE, apartado 2, si bien implica que los nacionales de un Estado miembro gozan del derecho de sufragio activo y pasivo en su propio país y obliga a los Estados miembros a reconocer tales derechos a los ciudadanos de la Unión que residan en su territorio, no puede deducirse de él que a un Estado miembro le esté vedado reconocer el derecho de sufragio activo y pasivo a determinadas personas que tengan un estrecho vínculo con él, pero que sin embargo no ostenten la condición de ciudadanos de dicho Estado o de otro Estado miembro.*

*Por otra parte, en la medida en que el número de representantes elegidos en cada Estado miembro se fija en el artículo 190 CE, apartado 2, y que[,] en el estado actual del Derecho comunitario, las elecciones al Parlamento Europeo se organizan en cada Estado miembro para los representantes elegidos en dicho Estado, la extensión hecha por un Estado miembro del derecho de voto en esas elecciones a personas distintas de sus propios nacionales o los ciudadanos de la Unión que residan en su territorio únicamente afecta a la identidad de los representantes elegidos en dicho Estado miembro y no tiene repercusión ni en la*

*identidad ni en el número de los representantes elegidos en los demás Estados miembros.*

*De lo anterior se desprende que el Reino Unido no ha infringido los artículos 189 CE, 190 CE, 17 CE y 19 CE al adoptar una ley que dispone, en lo que respecta a Gibraltar, que ciudadanos de la Commonwealth residentes en ese territorio, que no tienen la condición de nacionales comunitarios, tienen el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo.»*

Al adoptar estos criterios jurídicos, resulta necesaria una apreciación *in concreto* de la situación de EP:

- EP mantiene un estrecho vínculo con Francia, Estado miembro de la Unión, pero, además, debido a la exclusión de su derecho de sufragio activo en las elecciones británicas como consecuencia de la Ley inglesa denominada «15 year rule» [Regla de los Quince Años] y a la pérdida del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales tras el Brexit según la sentencia del TJUE de 9 de junio de 2022, C-673/20, EP carece de cualquier derecho de sufragio activo,
- Se menoscaba significativamente su dignidad humana, ya que, aunque continúa siendo una persona respetable sin antecedentes sancionatorios, se ha visto privada del derecho más básico a la libertad de expresión, lo que parece absolutamente desproporcionado con el objetivo principal del Tratado que prepara la retirada del Reino Unido de los Tratados de la Unión Europea,
- La injerencia en la vida privada y familiar de EP es clara, puesto que se la ha privado de cualquier derecho de voto en las elecciones británicas, francesas y europeas por aplicación a su caso de la «15 year rule» y de la ratificación del Brexit el 31 de enero de 2020,

En conclusión, a la luz de la jurisprudencia de las instancias europeas anteriormente mencionadas, sería concebible que EP, ciudadana británica que reside en Francia desde hace varias décadas y que ha disfrutado legítimamente del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales y europeas, pudiera seguir ejerciendo sin alteración este derecho de voto en las elecciones europeas.

\*\*\*\*\*

Por otra parte, como se apuntó en nuestra anterior resolución interlocutoria de 17 de noviembre de 2020, de la jurisprudencia francesa, tanto civil como administrativa, se desprende que el principio de proporcionalidad tiene por objeto moderar el poder de las autoridades públicas con el fin de garantizar los derechos y la autonomía de las personas y evitar las limitaciones que, por su carácter excesivo o demasiado radical, puedan afectar a la propia esencia de los derechos y libertades.

Concretamente, los poderes públicos solo pueden limitar la libertad de los ciudadanos en la medida en que sea indispensable para la protección de los

intereses públicos y deben asegurar con carácter prioritario la garantía de los derechos fundamentales. Por consiguiente, una medida restrictiva de los derechos y libertades debe ser a la vez apropiada o adecuada, necesaria y proporcionada.

Consagrado por la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), el principio de proporcionalidad ha pasado a ser un principio general del Derecho de la Unión reconocido por el artículo 5, apartado 4, del Tratado de la Unión Europea. Su objetivo es el mismo: moderar el poder de las autoridades públicas evitando las limitaciones que, por su carácter excesivo o radical, puedan afectar a la propia esencia de los derechos y libertades. Por lo tanto, este principio vincula a las instituciones de la Unión Europea y a los Estados miembros cuando aplican el Derecho.

Además de la jurisprudencia del conseil d'État (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Francia), la exigencia de proporcionalidad impregna también actualmente el Derecho constitucional, que consagró este principio a partir del requisito de necesidad de las penas previsto en el artículo 8 de la déclaration des droits de l'homme et de citoyen (Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano).

En el presente asunto, EP, residente en Francia desde el 29 de abril de 1984, [como] demuestran los elementos obrantes en autos, ya no puede votar en ninguna de las elecciones británicas en virtud de la Ley británica denominada «Representation of the People Act 1985» (Ley de Representación del Pueblo de 1985).

Por lo que respecta a esta disposición legal británica, el TEDH se pronunció sobre el caso del Sr. Shindler el 7 de mayo de 2013, declarando que no se había infringido el artículo 3 del Protocolo n.º 1 del Convenio. En el caso de autos, el interesado todavía podía votar en las elecciones europeas y municipales en 2013, cuando el TEDH adoptó su resolución.

El caso de EP es diferente porque, pese a estar inscrita en el censo electoral en Isère y desde el mes de octubre de 2000 en THOUX 32, perdió el derecho de sufragio activo en las elecciones europeas y municipales en 2020, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 127 del Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido, que precisa que las disposiciones del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea que establecen los derechos de sufragio activo y pasivo de los ciudadanos europeos en las elecciones europeas y municipales no serán aplicables en el Reino Unido durante el período transitorio de dos años.

EP, persona mayor de edad con capacidad de obrar plena, no inhabilitada penalmente, se encuentra, pues, totalmente desprovista del derecho de sufragio activo.

Sin embargo, como recuerda el TEDH, lejos de ser un privilegio, el derecho al voto constituye un derecho garantizado por el Convenio (asunto Albanese c. Italia, de 23 de marzo de 2006). Además, una restricción del derecho al voto debe

responder a una finalidad legítima y no puede admitir una limitación absoluta (asunto Alajos Kiss c. Hungría de 20 de mayo de 2010).

Este tribunal observa que la aplicación de las disposiciones de dicho Acuerdo al caso concreto de EP, privada también del derecho al voto en el Reino Unido, supone una limitación desproporcionada de su derecho fundamental al voto.

\*\*\*\*\*

Por todo ello, es necesario plantear al TJUE una cuestión prejudicial complementaria [como] se expone a continuación.

[omissis]

[omissis] [indicación de carácter procesal]

### **EN VIRTUD DE TODO LO EXPUESTO**

El tribunal, resolviendo públicamente mediante sentencia contradictoria y en primera instancia,

**Acuerda** la suspensión del procedimiento sobre la totalidad de las pretensiones formuladas por EP,

[omissis] [indicación procesal]

**Plantea** al Tribunal de Justicia de la Unión Europea las siguientes cuestiones prejudiciales:

1.º)

¿No es la Decisión [(UE)] 2020/135, relativa a la celebración del Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, parcialmente inválida habida cuenta de que el Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de la Unión Europea infringe los artículos 1, 7, 11, 21, 39 y 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el artículo 6, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea y el principio de proporcionalidad recogido en el artículo 52 de la mencionada Carta, en la medida en que dicho Acuerdo no incluye ninguna disposición que permita conservar el derecho de sufragio activo en las elecciones europeas a los nacionales británicos que hayan ejercido su libertad de circulación y a establecerse libremente en el territorio de otro Estado miembro, independientemente de que este permita o no la doble nacionalidad, y en particular a quienes residan en el territorio de otro Estado miembro desde hace más de quince años y estén sujetos a la regla británica denominada «15 year rule», con lo que [dicha Decisión] agrava la privación de cualquier derecho de sufragio activo a las personas que no tuvieron derecho a oponerse por votación a la pérdida

de su ciudadanía europea y a las que juraron en su día lealtad a la Corona británica?

2.º)

¿Deben interpretarse la Decisión 2020/135, el Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de la Unión Europea, el artículo 1 del Acta relativa a la elección de los diputados al Parlamento Europeo aneja a la Decisión 76/787/CECA, CEE, Euratom del Consejo, de 20 de septiembre de 1976, la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea dictada en el asunto España / Reino Unido, C-145/04, de 12 de septiembre de 2006, los artículos 1, 7, 11, 21, 39 y 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el artículo 6, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea y la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea dictada en el asunto Préfet du Gers, C-673/20, de 9 de junio de 2022, en el sentido de que privan del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones europeas de un Estado miembro a los antiguos ciudadanos de la Unión que hayan ejercido su derecho a la libre circulación y a establecerse libremente en el territorio de la Unión Europea, así como, en particular, a los antiguos ciudadanos de la Unión Europea que carezcan ya de cualquier derecho de sufragio activo por haber desarrollado su vida privada y familiar en el territorio de la Unión durante más de quince años y que no tuvieron la posibilidad de oponerse por votación a la retirada de su Estado miembro de la Unión Europea que conllevó la pérdida de su ciudadanía europea?

[omissis]

[omissis] [indicaciones procesales]