

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 19 de noviembre de 2024 (\*)

« Incumplimiento de Estado — Artículo 20 TFUE — Ciudadanía de la Unión — Artículo 21 TFUE — Derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros — Artículo 22 TFUE — Derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales y en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado miembro de residencia en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado — Ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no son nacionales — Inexistencia del derecho a ser miembro de un partido político — Artículos 2 TUE y 10 TUE — Principio de democracia — Artículo 4 TUE, apartado 2 — Respeto de la identidad nacional de los Estados miembros — Artículo 12 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Papel de los partidos políticos en la expresión la voluntad de los ciudadanos de la Unión »

En el asunto C-808/21,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 258 TFUE, el 21 de diciembre de 2021,

**Comisión Europea**, representada por los Sres. P. Ondrůšek, J. Tomkin y la Sra. A. Szmytkowska, en calidad de agentes,

parte demandante,

contra

**República Checa**, representada por la Sra. A. Edelmannová y los Sres. T. Müller, M. Smolek y J. Vláčil, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyada por:

**República de Polonia**, representada por el Sr. B. Majczyna y las Sras. E. Borawska-Kędzierska y A. Siwek-Ślusarek, en calidad de agentes,

parte coadyuvante,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, el Sr. T. von Danwitz, Vicepresidente, la Sra. K. Jürimäe, el Sr. C. Lycourgos, la Sra. M. L. Arastey Sahún y los Sres. A. Kumin y D. Gratsias, Presidentes de Sala, y el Sr. E. Regan, la Sra. I. Ziemele (Ponente), el Sr. Z. Csehi y la Sra. O. Spineanu-Matei, Jueces;

Abogado General: Sr. J. Richard de la Tour;

Secretaria: Sra. C. Strömholm, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 12 de septiembre de 2023;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 11 de enero de 2024;

dicta la siguiente

## **Sentencia**

- 1 Mediante su recurso, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República Checa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 22 TFUE al denegar el derecho a hacerse miembro de un partido político o de un movimiento político a los ciudadanos de la Unión que no tienen la nacionalidad checa, pero que residen en la República Checa.

### **Marco jurídico**

#### ***Derecho internacional***

- 2 El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950 (en lo sucesivo, «CEDH»), establece en su artículo 11, titulado «Libertad de reunión y de asociación»:

«1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación, incluido el derecho a fundar, con otras, sindicatos y de afiliarse a los mismos para la defensa de sus intereses.

2. El ejercicio de estos derechos no podrá ser objeto de otras restricciones que aquellas que, previstas por la ley, constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y libertades ajenos. El presente artículo no prohíbe que se impongan restricciones legítimas al ejercicio de estos derechos por los miembros de las fuerzas armadas, de la policía o de la Administración del Estado.»

- 3 El artículo 16 del CEDH, cuyo epígrafe es «Restricciones a la actividad política de los extranjeros», dispone:

«Ninguna de las disposiciones de los artículos 10, 11 y 14 podrá ser interpretada en el sentido de prohibir a las Altas Partes Contratantes imponer restricciones a la actividad política de los extranjeros.»

- 4 El artículo 3 del Protocolo Adicional al CEDH, hecho en París el 20 de marzo de 1952, titulado «Derecho a elecciones libres», tiene el siguiente tenor:

«Las Altas Partes Contratantes se comprometen a organizar, a intervalos razonables, elecciones libres con escrutinio secreto, en condiciones que garanticen la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo.»

### ***Derecho de la Unión***

#### *Tratados UE y FUE*

- 5 El artículo 2 TUE establece:

«La Unión [Europea] se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.»

- 6 A tenor del artículo 4 TUE, apartados 1 y 2:

«1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 5, toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros.

2. La Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de estos, también en lo referente a la autonomía local y regional. Respetará las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional. En particular, la seguridad nacional seguirá siendo responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro.»

- 7 El artículo 5 TUE, apartados 1 y 2, dispone lo siguiente:

«1. La delimitación de las competencias de la Unión se rige por el principio de atribución. El ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

2. En virtud del principio de atribución, la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados para lograr los objetivos que estos

determinan. Toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros.»

8 El artículo 10 TUE establece:

«1. El funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa.

2. Los ciudadanos estarán directamente representados en la Unión a través del Parlamento Europeo.

Los Estados miembros estarán representados en el Consejo Europeo por su Jefe de Estado o de Gobierno y en el Consejo [de la Unión Europea] por sus Gobiernos, que serán democráticamente responsables, bien ante sus Parlamentos nacionales, bien ante sus ciudadanos.

3. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión. Las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos.

4. Los partidos políticos a escala europea contribuirán a formar la conciencia política europea y a expresar la voluntad de los ciudadanos de la Unión.»

9 De conformidad con el artículo 18 TFUE, párrafo primero:

«En el ámbito de aplicación de los Tratados, y sin perjuicio de las disposiciones particulares previstas en los mismos, se prohibirá toda discriminación por razón de la nacionalidad.»

10 El artículo 20 TFUE está redactado de la siguiente manera:

«1. Se crea una ciudadanía de la Unión. Será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía de la Unión se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla.

2. Los ciudadanos de la Unión son titulares de los derechos y están sujetos a los deberes establecidos en los Tratados. Tienen, entre otras cosas, el derecho:

[...]

b) de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales del Estado miembro en el que residan, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado;

[...]

Estos derechos se ejercerán en las condiciones y dentro de los límites definidos por los Tratados y por las medidas adoptadas en aplicación de estos.»

11 El artículo 21 TFUE, apartado 1, establece lo siguiente:

«Todo ciudadano de la Unión tendrá derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en los Tratados y en las disposiciones adoptadas para su aplicación.»

12 El artículo 22 TFUE dispone:

«1. Todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales del Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado. Este derecho se ejercerá sin perjuicio de las modalidades que el Consejo adopte, por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial, y previa consulta al Parlamento Europeo; dichas modalidades podrán establecer excepciones cuando así lo justifiquen problemas específicos de un Estado miembro.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 223 y en las normas adoptadas para su aplicación, todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado. Este derecho se ejercerá sin perjuicio de las modalidades que el Consejo adopte, por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial, y previa consulta al Parlamento Europeo; dichas modalidades podrán establecer excepciones cuando así lo justifiquen problemas específicos de un Estado miembro.»

### *Carta*

13 El artículo 12 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), que lleva por epígrafe «Libertad de reunión y de asociación», tiene el siguiente tenor:

«1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación en todos los niveles, especialmente en los ámbitos político, sindical y cívico, lo que supone el derecho de toda persona a fundar con otros sindicatos y a afiliarse a los mismos para la defensa de sus intereses.

2. Los partidos políticos a escala de la Unión contribuyen a expresar la voluntad política de los ciudadanos de la Unión.»

14 El artículo 39 de la Carta, titulado «Derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo», dispone:

«1. Todo ciudadano de la Unión tiene derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado miembro en que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado.

2. Los diputados al Parlamento Europeo serán elegidos por sufragio universal libre, directo y secreto.»

15 De conformidad con el artículo 40 de la Carta, titulado «Derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales»:

«Todo ciudadano de la Unión tiene derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales del Estado miembro en que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado.»

*Directiva 93/109/CE*

16 La Directiva 93/109/CE del Consejo, de 6 de diciembre de 1993, por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales (DO 1993, L 329, p. 34), en su versión modificada por la Directiva 2013/1/UE del Consejo, de 20 de diciembre de 2012 (DO 2013, L 26, p. 27) (en lo sucesivo, «Directiva 93/109») enuncia lo siguiente en sus considerandos tercero a séptimo:

«Considerando que el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado miembro de residencia, contemplado en el apartado 2 del artículo 8 B [CE] supone una aplicación del principio de no discriminación entre nacionales y no nacionales y es el corolario del derecho de libre circulación y residencia contemplado en el artículo 8 A [CE];

Considerando que el apartado 2 del artículo 8 B [CE] solo trata de la posibilidad de ejercer el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo, sin perjuicio de la aplicación del apartado 3 del artículo 138 [CE], que prevé el establecimiento de un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros para tales elecciones; que la finalidad de dicho precepto es, en esencia, suprimir el requisito de nacionalidad que actualmente se exige en la mayoría de Estados miembros para ejercer tales derechos;

Considerando que la aplicación del apartado 2 del artículo 8 B [CE] no implica la armonización de los regímenes electorales de los Estados miembros y que, además, para observar el principio de proporcionalidad expuesto en el párrafo tercero del artículo 3 B [CE], el contenido de la normativa comunitaria en esta materia no debe superar lo estrictamente necesario para cumplir el objetivo previsto en el apartado 2 del artículo 8 B [CE];

Considerando que el apartado 2 del artículo 8 B [CE] tiene por objeto que todos los ciudadanos de la Unión, tengan o no la nacionalidad de su Estado miembro de residencia, puedan ejercer en él en igualdad de condiciones su derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo; que, en consecuencia, es necesario que dichas condiciones y, en particular, las relativas a la duración y prueba del período de residencia aplicables a los no nacionales, sean iguales que las aplicables, en su caso, a los nacionales del Estado miembro de que se trate;

Considerando que el apartado 2 del artículo 8 B [CE] contempla el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado miembro de residencia sin que dicho derecho sustituya al derecho correspondiente en el Estado miembro del que el ciudadano europeo es nacional; que debe respetarse la libertad de opción de los ciudadanos de la Unión respecto al país en cuyas elecciones europeas desean participar, velando por que no se abuse de este derecho por mor de un doble voto o de una doble candidatura».

17 El artículo 1, apartado 1, de la Directiva 93/109 dispone:

«La presente Directiva establece las modalidades según las cuales los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales podrán ejercer en este el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo.»

18 El artículo 10, apartado 1, de dicha Directiva establece:

«El elegible comunitario deberá aportar cuando presente su candidatura las mismas pruebas que un candidato nacional. Además, el elegible comunitario deberá presentar una declaración formal en la que consten:

- a) su nacionalidad, fecha y lugar de nacimiento, su último domicilio en el Estado miembro de origen y su domicilio en el territorio electoral del Estado miembro de residencia,
- b) que no se presenta simultáneamente como candidato en las elecciones al Parlamento Europeo en otro Estado miembro,
- c) en su caso, la entidad local o la circunscripción del Estado miembro de origen en cuyo censo electoral estuvo inscrito en último lugar,
- d) que no ha sido privado del derecho de sufragio pasivo en su Estado miembro de origen mediante resolución judicial o decisión administrativa de carácter individual, siempre que esta sea recurrible ante los tribunales.»

19 Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 11, apartado 2, de la citada Directiva:

«En caso de denegación de la inscripción en el censo electoral o de rechazo de su candidatura, el interesado podrá interponer los recursos que la legislación del Estado miembro de residencia tenga previstos, en los mismos supuestos, a los electores y elegibles nacionales.»

*Directiva 94/80/CE*

20 Los considerandos cuarto, quinto y decimocuarto de la Directiva 94/80/CE del Consejo, de 19 de diciembre de 1994, por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales (DO 1994, L 368, p. 38), tienen el siguiente tenor:

«Considerando que la aplicación del apartado 1 del artículo 8 B [CE] no implica la armonización de los regímenes electorales de los Estados miembros; que pretende, fundamentalmente, suprimir la condición de nacionalidad que se exige actualmente en la mayor parte de los Estados miembros para ejercer el derecho de sufragio activo y pasivo y que, además, para observar el principio de proporcionalidad expuesto en el párrafo tercero del artículo 3 B [CE], el contenido de la normativa comunitaria en esta materia no debe exceder de lo necesario para alcanzar el objetivo del apartado 1 del artículo 8 B [CE];

Considerando que el apartado 1 del artículo 8 B [CE] tiene por objeto que todos los ciudadanos de la Unión, tengan o no la nacionalidad de su Estado miembro de residencia, puedan ejercer en él en igualdad de condiciones su derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales y que, en consecuencia, es necesario que dichas condiciones y, en particular, las relativas a la duración y prueba del período de residencia aplicables a los no nacionales, sean iguales que las aplicables, en su caso, a los nacionales del Estado miembro de que se trate; que los ciudadanos no nacionales no deben estar sujetos a condiciones específicas a menos que, excepcionalmente, pueda justificarse un trato diferente de los nacionales y de los no nacionales por circunstancias especiales que distingan a estos últimos de los primeros;

[...]

Considerando que la ciudadanía de la Unión tiene por objeto integrar mejor a los ciudadanos de esta en su país de acogida y que, en este sentido, responde a las intenciones de los autores del Tratado evitar toda polarización entre listas de candidatos nacionales y no nacionales».

21 El artículo 1, apartado 1, de la Directiva 94/80 establece:

«La presente Directiva establece las modalidades según las cuales los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que

no sean nacionales podrán ejercer en este el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales.»

22 El artículo 8, apartado 3, de dicha Directiva es del siguiente tenor:

«El elector [...] que figure en el censo electoral permanecerá inscrito en el mismo, en idénticas condiciones que el elector nacional, hasta que se produzca su exclusión por haber dejado de cumplir los requisitos exigidos para el ejercicio del derecho de sufragio activo.

Los electores que hubieran sido incluidos en el censo electoral a petición propia podrán ser también excluidos del mismo previa solicitud.

Si trasladase su residencia a otro ente local básico del mismo Estado miembro, dicho elector será inscrito en el censo electoral de dicho ente en las mismas condiciones que un elector nacional.»

23 El artículo 9, apartado 1, de la citada Directiva dispone lo siguiente:

«El elegible a que se refiere el artículo 3 deberá aportar, al presentar su candidatura, las mismas pruebas que un candidato nacional. Además, el Estado miembro de residencia podrá exigirle una declaración formal en la que consten su nacionalidad y su domicilio en el Estado miembro de residencia.»

24 Con arreglo al artículo 10, apartado 2, de la misma Directiva:

«En caso de no haber sido inscrito en el censo electoral, o en caso de denegación de la solicitud de inscripción en el censo electoral o de rechazo de su candidatura, el interesado podrá interponer los recursos que la legislación del Estado miembro de residencia tenga previstos, para supuestos similares, en favor de los electores y elegibles nacionales.»

### ***Derecho checo***

25 El artículo 1 de la zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích (Ley n.º 424/1991 relativa a las Asociaciones en Partidos Políticos y Movimientos Políticos), en su versión modificada por la zákon č. 117/1994 Sb. (Ley n.º 117/1994) (en lo sucesivo, «Ley de Partidos y Movimientos Políticos»), establece lo siguiente en su apartado 1:

«Los ciudadanos tienen derecho a asociarse en partidos políticos y en movimientos políticos (en lo sucesivo, “partidos y movimientos políticos”). El ejercicio de este derecho permite a los ciudadanos participar en la vida política de la sociedad, en particular en la constitución de los cuerpos legislativos y de los órganos de los entes regionales y locales [...]».

26 El artículo 2, apartado 3, de la Ley de Partidos y Movimientos Políticos dispone:

«Todo ciudadano mayor de dieciocho años podrá afiliarse a cualquier partido o movimiento, si bien únicamente a uno de ellos.»

27 A tenor del artículo 20, apartado 1, de la zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů (Ley n.º 491/2001 de Elecciones a los Consejos Municipales y por la que se modifican determinadas leyes), en su versión aplicable al presente recurso (en lo sucesivo, «Ley de Elecciones a los Consejos Municipales»):

«En virtud de la presente Ley, podrán constituir partidos electorales: los partidos políticos y los movimientos políticos inscritos en el registro [...] cuyas actividades no hayan sido suspendidas, así como las coaliciones de estos, los candidatos independientes, las asociaciones de candidatos independientes o las asociaciones de partidos políticos o movimientos políticos y de candidatos independientes.»

28 El artículo 21, apartado 1, de la zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů (Ley n.º 62/2003 de Elecciones al Parlamento Europeo y por la que se modifican determinadas leyes), en su versión aplicable al presente recurso (en lo sucesivo, «Ley de Elecciones al Parlamento Europeo»), establece que las listas de candidatos a las elecciones al Parlamento Europeo pueden ser presentadas por partidos y movimientos políticos inscritos en el registro cuyas actividades no hayan sido suspendidas y por las coaliciones de estos.

29 El artículo 22, apartados 2 y 3, de la Ley de Elecciones al Parlamento Europeo dispone:

«(2) La lista de candidatos debe acompañarse de una acreditación de la nacionalidad de cada candidato y de una declaración firmada por cada uno de ellos en la que harán constar la aceptación de su candidatura, que no tienen conocimiento de que existan obstáculos para su elegibilidad y, en su caso, que estos obstáculos se habrán solventado el día de las elecciones al Parlamento Europeo y que no han aceptado figurar en ninguna otra lista de candidatos a las elecciones al Parlamento Europeo, tampoco en otro Estado miembro. En su declaración, cada candidato hará constar asimismo su domicilio o, si es nacional de otro Estado miembro, su lugar de residencia y su fecha de nacimiento. La declaración del candidato podrá redactarse en checo o en una de las lenguas de trabajo de la Unión de conformidad con el artículo 4.

(3) En caso de que el candidato sea nacional de otro Estado miembro, además de los datos indicados en el apartado 2, deberá hacer constar en su declaración su lugar de nacimiento y la dirección de su último lugar de residencia en su Estado miembro de origen;

presentará una declaración acreditativa de que no está desposeído del derecho de sufragio pasivo en su Estado miembro de origen a causa de una resolución judicial o una resolución administrativa, y adjuntará a la lista de candidatos los documentos mencionados en la primera frase del apartado 2.»

### **Procedimiento administrativo previo y procedimiento ante el Tribunal de Justicia**

- 30 Durante el año 2010, en el marco del sistema EU Pilot, la Comisión comunicó a la República Checa sus dudas sobre la compatibilidad con el artículo 22 TFUE del hecho de que únicamente los nacionales checos pudieran hacerse miembros de un partido político.
- 31 A la vista de que la información facilitada por la República Checa no disipaba esas dudas y habida cuenta de que consideraba que la República Checa había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 22 TFUE, la Comisión envió al referido Estado miembro un escrito de requerimiento el 22 de noviembre de 2012. Dicho Estado miembro respondió al escrito el 22 de enero de 2013 y negó cualquier infracción del Derecho de la Unión.
- 32 El 22 de abril de 2014, la Comisión emitió un dictamen motivado en el que sostenía que la República Checa había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 22 TFUE al negar a los ciudadanos de la Unión que no tienen la nacionalidad checa, pero que residen en su territorio, los derechos a fundar partidos o movimientos políticos y a ser miembros de tales partidos o movimientos políticos. En consecuencia, esta institución instaba a la República Checa a adoptar las medidas necesarias para conformarse a ese dictamen motivado en un plazo de dos meses desde su recepción.
- 33 En su respuesta remitida el 20 de junio de 2014, la República Checa indicó, en esencia, que las medidas por ella adoptadas debían considerarse proporcionadas y conformes con el Derecho de la Unión.
- 34 Mediante escrito de 2 de diciembre de 2020, el comisario europeo de Justicia solicitó a la República Checa que le informara de la evolución de su postura o de eventuales modificaciones legislativas adoptadas con vistas a garantizar los mencionados derechos a los ciudadanos de la Unión que no tienen la nacionalidad checa y que residen en su territorio.
- 35 Al no recibir contestación a este escrito, la Comisión decidió interponer el presente recurso restringiendo su objeto a un incumplimiento de dicho Estado miembro de las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 22 TFUE debido a que, según la Comisión, reserva únicamente a los nacionales checos el derecho a hacerse miembro de un partido o de un movimiento político.

- 36 Mediante decisión del Presidente del Tribunal de Justicia de 19 de mayo de 2022, se admitió la intervención de la República de Polonia en apoyo de las pretensiones de la República Checa.

## **Sobre el recurso**

### ***Sobre la admisibilidad del recurso***

#### *Alegaciones de las partes*

- 37 La República Checa alega la inadmisibilidad del presente recurso por incumplimiento, ya que, a su entender, no cabe basar el incumplimiento reprochado en el artículo 22 TFUE. Según defiende, esta disposición se limita a aplicar al derecho de sufragio activo y pasivo el principio de no discriminación por razón de la nacionalidad, mientras que la condición de miembro de un partido político o de un movimiento político es un aspecto diferente de las condiciones de ejercicio de aquel derecho. Por lo tanto, según la República Checa, la Comisión en realidad está invocando, en apoyo de su recurso, la infracción del artículo 18 TFUE y, al referirse a limitaciones del derecho de asociación, la vulneración de dicho derecho garantizado por el artículo 12, apartado 1, de la Carta.

- 38 A este respecto, considera que de la demanda no se desprende de manera comprensible cuáles son los elementos de Derecho en los que se basa el recurso y si, más allá de la supuesta infracción del artículo 22 TFUE, la Comisión reprocha también a la República Checa una infracción del artículo 18 TFUE y del artículo 12, apartado 1, de la Carta.

- 39 De este modo, añade, la Comisión no ha respetado las exigencias derivadas de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia conforme a las cuales esta institución está obligada a exponer de manera coherente y comprensible los elementos esenciales de hecho y de Derecho en los que se basa el recurso, elementos que deben coincidir con los invocados por la referida institución en la fase administrativa previa del procedimiento. Para la República Checa, la Comisión no puede, en la parte expositiva de su demanda, basar un supuesto incumplimiento del Derecho de la Unión por un Estado miembro en disposiciones que no se mencionan en las pretensiones de esa demanda y cuya infracción no ha sido alegada en la fase administrativa previa del procedimiento.

- 40 La Comisión considera infundadas estas alegaciones.

#### *Apreciación del Tribunal de Justicia*

- 41 Es preciso recordar que el dictamen motivado de la Comisión delimita el objeto de un recurso por incumplimiento, de conformidad con el artículo 258 TFUE, de manera que el recurso debe basarse en los mismos motivos y alegaciones que el propio dictamen motivado

[sentencia de 28 de junio de 2022, Comisión/España (Infracción del Derecho de la Unión por el legislador), C-278/20, EU:C:2022:503, apartado 24 y jurisprudencia citada].

- 42 Asimismo, de reiterada jurisprudencia relativa al artículo 120, letra c), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia se deduce que la demanda que inicie el procedimiento debe indicar con claridad y precisión el objeto del litigio y contener una exposición sumaria de los motivos invocados, a fin de permitir que la parte demandada prepare su defensa y que el Tribunal de Justicia ejerza su control. De ello se desprende que los datos esenciales de hecho y de Derecho en los que se base tal recurso deben deducirse de modo coherente y comprensible del propio texto de la demanda y que las pretensiones de esta deben ser formuladas de manera inequívoca, a fin de que el Tribunal de Justicia no resuelva *ultra petita* ni omita pronunciarse sobre una imputación [sentencia de 8 de marzo de 2022, Comisión/Reino Unido (Lucha contra el fraude por infravaloración), C-213/19, EU:C:2022:167, apartado 132 y jurisprudencia citada].
- 43 Asimismo, el Tribunal de Justicia ha declarado que, en el marco de un recurso interpuesto con arreglo al artículo 258 TFUE, este debe presentar las imputaciones de forma coherente y precisa, a fin de permitir que el Estado miembro y el Tribunal de Justicia comprendan exactamente el alcance de la infracción del Derecho de la Unión reprochada, requisito necesario para que dicho Estado pueda invocar eficazmente los motivos en que basa su defensa y para que el Tribunal de Justicia pueda verificar la existencia del incumplimiento imputado [sentencia de 8 de marzo de 2022, Comisión/Reino Unido (Lucha contra el fraude por infravaloración), C-213/19, EU:C:2022:167, apartado 133 y jurisprudencia citada].
- 44 En particular, el recurso de la Comisión debe contener una exposición coherente y detallada de las razones que la han llevado a la convicción de que el Estado miembro de que se trata ha incumplido alguna de las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho de la Unión [sentencia de 5 de junio de 2023, Comisión/Polonia (Independencia y vida privada de los jueces), C-204/21, EU:C:2023:442, apartado 190 y jurisprudencia citada].
- 45 Por lo que respecta, en primer término, al objeto del presente recurso por incumplimiento, la Comisión indicó en las pretensiones del escrito de interposición del recurso que reprochaba a la República Checa la infracción del artículo 22 TFUE en la medida en que este Estado miembro niega a los ciudadanos de la Unión que no tienen la nacionalidad checa, pero que residen en su territorio, el derecho a hacerse miembros de un partido o de un movimiento político.
- 46 Pues bien, esta imputación figuraba efectivamente en el escrito de requerimiento y en el dictamen motivado.

- 47 Por lo que respecta, en segundo término, a las alegaciones de la República Checa según las cuales el escrito de interposición del recurso no está formulado de manera coherente ni comprensible y no permite a este Estado miembro comprender exactamente el alcance de la infracción del Derecho de la Unión reprochada, ha de señalarse que de las pretensiones de la referida demanda se desprende inequívocamente que la Comisión reprocha a la República Checa haber incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 22 TFUE, más concretamente la exigencia de que los Estados miembros garanticen a los ciudadanos de la Unión que residan en un Estado miembro del que no sean nacionales las mismas condiciones que las aplicables a los nacionales de ese Estado miembro por lo que respecta al derecho a ser candidatos en las elecciones municipales y al Parlamento Europeo. Al no haberse referido la Comisión al artículo 18 TFUE en su demanda, no cabe, por tanto, considerar que esté reprochando al citado Estado miembro un incumplimiento de este artículo y no del artículo 22 TFUE. La cuestión de si el artículo 22 TFUE contiene efectivamente una obligación de autorizar a los ciudadanos de la Unión que residen en un Estado miembro del que no son nacionales a hacerse miembros de partidos y de movimientos políticos en dicho Estado constituye por lo demás una cuestión de fondo que debe apreciarse en el marco del examen de la fundamentación en cuanto al fondo del incumplimiento alegado.
- 48 En lo que atañe al artículo 12 de la Carta, de la demanda se desprende con la misma claridad que la Comisión defiende que el artículo 22 TFUE debe interpretarse a la luz de esta disposición de la Carta, sin invocar una infracción autónoma de esta.
- 49 Por consiguiente, no cabe considerar que la referida demanda esté formulada de manera ambigua o que no cumpla, a este respecto, las exigencias de la jurisprudencia recordadas en los apartados 42 y 43 de la presente sentencia.
- 50 Habida cuenta de lo anterior, debe desestimarse la excepción de inadmisibilidad.

### ***Sobre el fondo***

#### *Alegaciones de las partes*

- 51 La Comisión defiende que el artículo 22 TFUE garantiza a todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no es nacional el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales y al Parlamento Europeo en dicho Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de tal Estado. Por consiguiente, la Comisión estima que la República Checa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 22 TFUE, puesto que la Ley de Partidos y Movimientos Políticos concede el derecho a hacerse miembro de un partido o de un movimiento político únicamente a los nacionales checos y que los ciudadanos de la Unión que residen en el territorio de ese Estado

miembro sin ser sus nacionales no pueden ejercer el derecho de sufragio pasivo en las elecciones municipales y al Parlamento Europeo en las mismas condiciones que los nacionales checos.

52 A su juicio, el artículo 22 TFUE enuncia una obligación general de igualdad de trato e implica la supresión de la exigencia de la nacionalidad como requisito para el sufragio activo y pasivo en las referidas elecciones, así como de todas las medidas que puedan impedir a los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales ejercer su derecho de sufragio pasivo en las mismas condiciones que los nacionales de ese Estado miembro. De este modo, esos ciudadanos de la Unión deben disponer de todos los medios existentes en el ordenamiento jurídico nacional que estén a disposición de los candidatos nacionales en dichas elecciones.

53 Pues bien, en primer lugar, los partidos políticos desempeñan un papel fundamental en los sistemas electorales de los Estados miembros, puesto que constituyen la forma esencial de participación en la vida política y el medio utilizado más habitualmente para participar en las elecciones como candidatos. A su entender, existe además un vínculo directo entre la pertenencia a un partido político y la posibilidad de presentarse con éxito y eficacia a las elecciones. En estas circunstancias, el hecho de que los ciudadanos de la Unión que residen en la República Checa sin ser sus nacionales no puedan ser miembros de un partido o de un movimiento político y beneficiarse así de las numerosas ventajas —entre otras, en términos de notoriedad, recursos humanos y económicos, infraestructura organizativa y acceso a los medios de comunicación— que comporta tal condición de miembro, pone en entredicho su capacidad para presentarse a las elecciones en las mismas condiciones que los nacionales checos.

54 Por más que un ciudadano de la Unión que reside en la República Checa sin ser su nacional pudiera presentarse en la lista de un partido o de un movimiento político como candidato independiente, se encontraría en una posición menos favorable que la de los candidatos a elecciones que son miembros del partido o del movimiento en cuestión. En tal sentido, ese ciudadano de la Unión no tendría las mismas oportunidades de ocupar un lugar ventajoso en dicha lista y debería adherirse a un programa en cuya elaboración, en principio, no ha participado. El propio hecho de que solo pueda presentarse en esa lista como candidato independiente, mientras que los nacionales checos pueden hacerlo como miembros de ese partido o de ese movimiento, demuestra, en sí mismo, a juicio de la Comisión, que los ciudadanos de la Unión que residen en ese Estado miembro sin ser sus nacionales no pueden presentarse como candidatos a las elecciones en las mismas condiciones que los nacionales checos.

55 En segundo lugar, la Comisión sostiene que el contenido y el ámbito de aplicación material del artículo 22 TFUE no pueden

reducirse únicamente a los aspectos formales regulados por las Directivas 93/109 y 94/80, que se adoptaron sobre la base de dicho artículo. A su juicio, una interpretación de esa índole no tiene reflejo ni en el tenor de esta disposición ni en el de las Directivas 93/109 y 94/80 y priva al artículo 22 TFUE de su efecto útil. Para la Comisión, la sentencia de 12 de septiembre de 2006, *Eman y Sevinger* (C-300/04, EU:C:2006:545), lejos de conformarse con una interpretación restrictiva del alcance de la obligación que corresponde a los Estados miembros con arreglo al artículo 22 TFUE, pone de relieve la crucial importancia del principio de no discriminación por razón de la nacionalidad en la interpretación y aplicación de aquel. Por otro lado, no pone en entredicho la obligación de garantizar la igualdad de trato que deriva del artículo 22 TFUE el que en tal precepto no haya una lista exhaustiva de condiciones que deban cumplirse a tales efectos.

- 56 En tercer lugar, la Comisión aduce que, aunque actualmente compete a los Estados miembros regular los aspectos relativos a las elecciones municipales y al Parlamento Europeo que no están armonizados a escala de la Unión, esos Estados deben ejercer sus competencias respetando el Derecho de la Unión. Una medida nacional susceptible de restringir el ejercicio de uno de los derechos derivados del estatuto de ciudadano de la Unión, como es el caso del derecho de sufragio pasivo en las referidas elecciones, solo puede estar justificada por el interés general si es compatible con los derechos fundamentales garantizados por el Derecho de la Unión, lo que, a juicio de la Comisión, no sucede en el presente asunto.
- 57 En cuarto lugar, según la Comisión, los artículos 20 TFUE, apartado 2, letra b), y 22 TFUE deben interpretarse a la luz de las disposiciones de la Carta y, en particular, de su artículo 12, apartado 1, cuyo tenor coincide con el del artículo 11 del CEDH.
- 58 La privación del derecho a hacerse miembro de un partido político constituye, a juicio de la Comisión, una limitación del derecho fundamental a la libertad de asociación y, de conformidad con el artículo 52, apartado 3, de la Carta, no puede ir más allá de las limitaciones admitidas por el CEDH. A su entender, los motivos enunciados en el artículo 11, apartado 2, del CEDH que pueden justificar una limitación del derecho a la libertad de asociación no son aplicables en el presente asunto. Además, según la Comisión, de la sentencia del TEDH de 27 de abril de 1995, *Piermont c. Francia* (CE:ECHR:1995:0427JUD001577389, § 64), se desprende que los Estados miembros no pueden hacer valer el artículo 16 del CEDH frente a los nacionales de otros Estados miembros que invocan los derechos que les confieren los Tratados, máxime cuando el concepto de «ciudadanía de la Unión» está actualmente definido expresamente en los Tratados y confiere derechos a los ciudadanos de la Unión.
- 59 En quinto lugar, la Comisión sostiene que el papel esencial de los partidos y de los movimientos políticos en las elecciones legislativas nacionales no justifica una interpretación restrictiva del artículo

22 TFUE y que la prohibición de hacerse miembro de un partido o de un movimiento político no puede ser justificada por el objetivo de evitar cualquier injerencia en los asuntos nacionales y cualquier menoscabo de la identidad nacional.

60 Por un lado, la Comisión considera que los derechos políticos se incluyeron en las disposiciones del Tratado FUE sobre la ciudadanía con el objetivo de garantizar que los ciudadanos de la Unión que residen en un Estado miembro del que no son nacionales pudieran integrarse y desempeñar un papel político activo en ese Estado miembro en lo que concierne a las elecciones municipales y al Parlamento Europeo. Pues bien, la legislación checa de partidos y movimientos políticos se limita, a su entender, a conceder a esos ciudadanos de la Unión el mismo estatuto del que gozan los nacionales de terceros países.

61 Por otro lado, los Estados miembros son libres de reservar a sus nacionales el derecho de sufragio pasivo en las elecciones nacionales o, en determinados casos, regionales, o, incluso, de adoptar normas particulares que tengan como efecto restringir los derechos conferidos a los ciudadanos de la Unión que residen en esos Estados miembros de los que no son nacionales en su condición de miembros de un partido o de un movimiento político, sin que el alcance de esas medidas llegue al punto de comprometer la igualdad de condiciones de su participación en las elecciones municipales y al Parlamento Europeo. En cambio, según la Comisión, una prohibición general de que esos ciudadanos de la Unión se hagan miembros de un partido o de un movimiento político que participa activamente tanto en las elecciones municipales como legislativas o europeas se extendería también manifiestamente a ámbitos en los que el derecho a la igualdad de trato está consagrado y sería más restrictivo que una limitación de su participación en determinadas decisiones del partido o del movimiento político en cuestión.

62 La interpretación del artículo 22 TFUE defendida por la Comisión no vulnera, a juicio de esta, el principio de respeto de la identidad nacional, puesto que, por una parte, el artículo 4 TUE, apartado 2, debe interpretarse de conformidad con las demás disposiciones de los Tratados, incluido el artículo 22 TFUE, y, por otra parte, este artículo se aplica únicamente a las elecciones municipales y al Parlamento Europeo y no a las elecciones legislativas nacionales. No cabe restringir el alcance del artículo 22 TFUE sobre la base del artículo 4 TUE, apartado 2, ni permitir la discriminación directa de los ciudadanos de la Unión por razón de su nacionalidad.

63 En cualquier caso, según la Comisión, la República Checa no ha aportado prueba alguna de que constituya una amenaza para la identidad nacional del citado Estado miembro la posibilidad de que los ciudadanos de la Unión residentes en ese Estado miembro del que no son nacionales y que desean presentarse como candidatos a las elecciones municipales y al Parlamento Europeo en tal Estado

miembro se hagan miembros de un partido o de un movimiento político.

64 En sexto lugar, la Comisión aduce que, en el contexto de un recurso referido a una infracción del Derecho de la Unión como consecuencia de una normativa nacional y no de una aplicación incorrecta del Derecho de la Unión, la Comisión no está obligada a facilitar al Tribunal de Justicia datos estadísticos sobre el número de ciudadanos de la Unión que, en la práctica, han sufrido un perjuicio como consecuencia de esa normativa, toda vez que, por lo demás, es prácticamente imposible aportar la prueba de los efectos negativos de una medida discriminatoria de naturaleza disuasoria.

65 Los datos estadísticos aportados por la República Checa para demostrar que, en la práctica, la situación en ese Estado miembro es conforme con el artículo 22 TFUE carecen igualmente, a juicio de la Comisión, de pertinencia por este motivo.

66 En todo caso, los datos estadísticos aportados por la República Checa se refieren de manera general, según la Comisión, a las «personas sin afiliación política», sin que sea posible identificar entre ellas el número de ciudadanos de la Unión que residen en ese Estado miembro sin ser sus nacionales. Pues bien, la situación de estos últimos es, a su entender, específica, porque, por definición, son menos conocidos en su Estado miembro de acogida y tienen, por tanto, un interés mayor en hacerse miembros de partidos o de movimientos políticos establecidos, cuyos valores y orientación política son notorios y cuyas infraestructuras de campaña electoral están rodadas. Para la Comisión, tampoco es posible inferir de estos datos el número de solicitudes de inclusión de los referidos ciudadanos de la Unión en listas de partidos o de coaliciones de partidos que han sido rechazadas.

67 A su modo de ver, los referidos datos relativizan —o incluso contradicen— la afirmación de la República Checa de que las posibilidades de un candidato inscrito en una lista de un partido o de un movimiento político de ser elegido son plenamente comparables, ya se trate de un candidato independiente o de un miembro de ese partido o movimiento. En tal sentido, señala la Comisión que, de estos datos se deriva que, por lo que respecta a las elecciones al Parlamento Europeo organizadas entre los años 2004 y 2019, la gran mayoría de los candidatos se habían presentado en calidad de miembros de un partido o de un movimiento político y que, en tres de las cuatro elecciones al Parlamento Europeo organizadas durante ese período, la proporción de electos fue menor entre los candidatos que no eran miembros de tal partido o movimiento que entre los candidatos que sí lo eran. Los candidatos independientes elegidos al Parlamento Europeo son a menudo personalidades que gozan de notoriedad y popularidad excepcionales y la existencia de un único caso en el que un ciudadano de la Unión residente en la República Checa sin ser su nacional fue elegido al Parlamento Europeo no es

representativa y no puede desvirtuar la existencia de una discriminación *de iure*.

68 Por lo que se refiere a las elecciones municipales, según la Comisión, si bien se puede considerar, como alega la República Checa, que, habida cuenta de la dimensión local de estas elecciones, los electores tienden a privilegiar a personas conocidas en ese ámbito, lo que en cierto modo difumina el interés de estas en presentarse como miembros de un partido o de un movimiento político en lugar de como candidatos independientes, una consideración de esa índole solo resulta pertinente si dichas personas son nacionales del Estado miembro de que se trate. En tal sentido, según afirma la Comisión, los ciudadanos de la Unión que residen en un Estado miembro sin ser sus nacionales son, por definición, menos conocidos a nivel local y, precisamente, tendrían más posibilidades de ser elegidos si tuvieran la posibilidad de presentarse como miembros de un partido político.

69 Por último, aunque las elecciones municipales en la República Checa también están abiertas a las agrupaciones de candidatos sin afiliación política y a las agrupaciones de partidos políticos y candidatos sin afiliación política y aunque las fórmulas de escrutinio permiten a cada elector disponer de tantos votos como miembros del consejo municipal, lo que aumenta las posibilidades de que los distintos candidatos sean elegidos, esto, según la Comisión, no elimina en modo alguno la discriminación de la que son objeto los ciudadanos de la Unión residentes en la República Checa sin ser sus nacionales. Además, de conformidad con el artículo 21, apartado 4, de la Ley de Elecciones a los Consejos Municipales, los candidatos independientes, a diferencia de los que proponen los partidos y movimientos políticos, deben presentar una petición en apoyo de su candidatura, firmada por una serie de electores en función del tamaño del municipio en el que se presentan.

70 La República Checa, apoyada por la República de Polonia, defiende, en primer término, que la cuestión de la adquisición de la condición de miembro de un partido político no está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 22 TFUE. Tal conclusión se infiere, según afirma, del tenor de ese artículo, que no hace referencia a los requisitos para hacerse miembro de un partido político ni permite deducir que dicho artículo incluya el derecho de los ciudadanos de la Unión que residen en un Estado miembro del que no son nacionales a ser miembros de partidos políticos. Así lo confirman, a su entender, la interpretación histórica, sistemática y teleológica del artículo 22 TFUE y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y, en particular, la sentencia de 12 de septiembre de 2006, Eman y Sevinger (C-300/04, EU:C:2006:545), apartado 53, de la que se deduce que este artículo se limita a aplicar el principio de no discriminación por razón de la nacionalidad al derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales y al Parlamento Europeo y que no abarca otras medidas nacionales en materia de elecciones.

- 71 La expresión «se ejercerá sin perjuicio de las modalidades que el Consejo adopte» que figura en el artículo 22 TFUE implica que el ejercicio de los derechos de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales y al Parlamento Europeo está supeditado a la adopción de disposiciones de Derecho derivado, sin que este artículo pueda aplicarse de manera autónoma fuera del marco de Derecho derivado pertinente. Pues bien, considera que el legislador de la Unión, mediante la adopción de las Directivas 93/109 y 94/80 sobre la base del artículo 22 TFUE, estimó que los aspectos regulados por estas son los necesarios para dar cumplimiento al referido artículo. A su entender, en la medida en que estas Directivas se abstienen de regular otros aspectos —entre ellos, la adquisición de la condición de miembro de un partido político por ciudadanos de la Unión que residen en un Estado miembro del que no son nacionales—, los respectivos ámbitos de aplicación material de estas confirman con claridad que esos otros aspectos no se incluyen entre las «mismas condiciones», en el sentido del artículo 22 TFUE, de las que han de poder disfrutar esos ciudadanos de la Unión en relación con los nacionales de su Estado miembro de residencia. De los considerandos de las Directivas 93/109 y 94/80 se deduce que la intención del legislador de la Unión fue únicamente prohibir el requisito de nacionalidad para ejercer el derecho de sufragio activo y pasivo y estas Directivas no hacen alusión alguna a la posibilidad de que el derecho contemplado en el artículo 22 TFUE pueda tener algún tipo de impacto en las condiciones en las que los referidos ciudadanos de la Unión pueden hacerse miembros de un partido político.
- 72 Según la República Checa, a diferencia del artículo 18 TFUE, que consagra la prohibición general de discriminación por razón de la nacionalidad, el artículo 22 TFUE, como disposición especial, solo se aplica al ciudadano de la Unión después de que este haya obtenido eventualmente el estatuto de elector o de candidato en unas elecciones. Pues bien, que una persona pueda hacerse miembro de un partido político no implica, sin embargo, que vaya a presentarse como candidata en las elecciones municipales o al Parlamento Europeo o que vaya a ser designada como tal en las listas del partido, razón por la cual la cuestión general de la adquisición de la condición de miembro de un partido político no puede estar comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 22 TFUE.
- 73 A su modo de ver, el artículo 22 TFUE constituye una excepción a las restricciones que pueden introducir los Estados miembros en la actividad política de los nacionales extranjeros, reconocidas igualmente en el artículo 16 del CEDH.
- 74 En este contexto, aun cuando debiera acogerse la alegación de la Comisión según la cual esta última disposición no puede invocarse para limitar las actividades políticas de los ciudadanos de la Unión en el ejercicio de los derechos que les reconocen los Tratados, nada impide a un Estado miembro restringir la participación de los nacionales extranjeros en actividades políticas que vayan

notablemente más allá del ejercicio de ese derecho de sufragio activo y pasivo.

75 Por consiguiente, el artículo 22 TFUE no puede interpretarse en sentido amplio, reduciendo así el alcance del artículo 4 TUE, apartado 2. Pues bien, la normativa relativa al funcionamiento de los partidos políticos es, según afirma, la piedra angular de las estructuras políticas y constitucionales de los Estados miembros y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos reconoce el papel fundamental de los partidos políticos en las elecciones legislativas nacionales. A su entender, dado que el Derecho de la Unión no prohíbe que un Estado miembro reserve la posibilidad de presentarse a estas elecciones únicamente a sus nacionales, es lógico que ese mismo ordenamiento tampoco prohíba a un Estado miembro limitar de la misma manera la posibilidad de que los nacionales de otros Estados miembros participen en la «plataforma clave» para la actividad política a escala nacional que constituyen los partidos políticos. Igual conclusión se deduce también del derecho reconocido a los Estados miembros por el artículo 5, apartado 3, de la Directiva 94/80 de reservar únicamente a sus nacionales los puestos en los órganos ejecutivos municipales.

76 La República de Polonia añade a este respecto que la interpretación del artículo 22 TFUE sostenida por la Comisión llevaría a que los ciudadanos de la Unión que residen en un Estado miembro del que no son nacionales tuvieran derecho a participar de manera permanente y sin restricciones en la vida política de ese Estado miembro, algo que, según considera, el referido artículo no les confiere. En principio, es competencia exclusiva de los Estados miembros determinar las normas de funcionamiento, la estructura y los objetivos de los partidos políticos que operan en su territorio. En consecuencia, la interpretación del artículo 22 TFUE propuesta por la Comisión es, a su entender, contraria al principio de atribución enunciado en el artículo 5 TUE, apartado 2. Una interpretación como la de la Comisión, añade la República de Polonia, conduciría además a la aplicación de las disposiciones de los Tratados en el ámbito de las competencias de los Estados miembros, lo que conculcaría el artículo 4 TUE, apartados 1 y 2.

77 En segundo término, con carácter subsidiario, la República Checa, apoyada por la República de Polonia, defiende que el Derecho checo, pese a no permitir que los ciudadanos de la Unión residentes en la República Checa sin ser sus nacionales se hagan miembros de un partido o de un movimiento político, aplica plenamente los derechos garantizados por el artículo 22 TFUE.

78 Según afirma, la expresión «en las mismas condiciones», en el sentido de esta disposición, significa que los ciudadanos de la Unión que residen en un Estado miembro del que no son nacionales deben tener la posibilidad de ejercer su derecho de sufragio activo y pasivo en las mismas condiciones que los nacionales de ese Estado miembro y que, en ese Estado, deben disponer de los mismos recursos. Una

interpretación como esta deriva, por un lado, del sexto considerando de la Directiva 93/109 y de los artículos 10, apartado 1, y 11, apartado 2, de dicha Directiva y, por otro lado, del quinto considerando de la Directiva 94/80 y de los artículos 8, apartado 3, 9, apartado 1, y 10, apartado 2, de esta última Directiva. Según afirma, esta se aplica plenamente en el Derecho checo.

- 79 El que una persona se presente como candidato a las elecciones en las listas de los partidos políticos o de las coaliciones de partidos políticos no está supeditado a su condición de miembro de ningún partido o movimiento político y corresponde a una práctica habitual en la República Checa.
- 80 A su juicio, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se deduce que la Comisión está obligada a demostrar sus alegaciones de que los candidatos a las elecciones que no son presentados por un partido o por un movimiento político se encuentran en una situación menos favorable que aquellos candidatos que sí lo son y disponen de menos posibilidades de ser elegidos, sin que a estos efectos pueda basarse en ninguna presunción.
- 81 En cualquier caso, los hechos desmienten esas alegaciones, como a su juicio demuestran los datos estadísticos aportados por la República Checa. Esos datos estadísticos indican que los candidatos sin afiliación política son numerosos en dicho Estado miembro, que no se ven en modo alguno perjudicados en las elecciones, que su estatuto no difiere en función de su nacionalidad y que pueden presentarse en las listas de los partidos políticos o de sus coaliciones, entre otras cosas, como cabeza de lista, y beneficiarse así plenamente de la reputación de los referidos partidos. El éxito de un candidato en las elecciones no depende, a su juicio, de su condición de miembro de un partido político o de un movimiento político, sino más bien de factores como sus opiniones y su personalidad.
- 82 Así, en las elecciones al Parlamento Europeo celebradas en la República Checa durante los años 2004, 2009, 2014 y 2019, las listas de partidos políticos, incluidos los partidos políticos más importantes, o de coaliciones de partidos políticos contenían al menos un 30 % de candidatos sin afiliación política. Según señala, estos candidatos disfrutaron de una posición, a menudo como cabeza de lista, y de un apoyo suficientemente fuertes para ser elegidos, lo que demuestra también su influencia en la definición y la puesta en práctica de las prioridades del programa de esos partidos o coaliciones de partidos. De este modo, en las elecciones al Parlamento Europeo que se celebraron en la República Checa durante el año 2004, un nacional alemán que se presentaba a esas elecciones en ese Estado miembro fue elegido.
- 83 Por lo que respecta a las elecciones municipales que tuvieron lugar en la República Checa durante los años 2006, 2010, 2014 y 2018, los candidatos sin afiliación política representaron la inmensa mayoría de

los candidatos y de los electos y, en particular, figuraron, en una proporción elevada, en los primeros puestos de las listas de los partidos políticos más importantes. Algunos candidatos sin afiliación política se situaron como cabeza de lista y fueron elegidos también en las grandes ciudades, en particular en Praga, durante los años 2010 y 2014.

84 Además, de conformidad con el artículo 20, apartado 1, de la Ley de Elecciones a los Consejos Municipales, podrán presentarse, en particular, a las elecciones municipales candidatos independientes, asociaciones de candidatos independientes o asociaciones de partidos políticos o movimientos políticos y de candidatos independientes. De acuerdo con el artículo 34 de dicha Ley, el elector tiene tantos votos como consejeros municipales deban elegirse y puede votar a favor de candidatos específicos que figuren en diferentes listas. Por lo tanto, un elector no está obligado a votar por una única lista, sino que, según la República Checa, tiene la posibilidad de dar su voto a candidatos específicos, con independencia de la lista en la que figuren. A su entender, en las elecciones municipales, la personalidad de los diferentes candidatos desempeña un papel preeminente, de modo que el hecho de ser o no miembros de un partido o de un movimiento político tiene menos importancia.

85 Considera que la Comisión no puede relativizar el éxito de los candidatos sin afiliación política en las elecciones municipales de la República Checa afirmando que se trataba de personalidades de primer orden ni pretender que los ciudadanos de la Unión que residen en un Estado miembro del que no son nacionales pueden ser menos conocidos, lo que en mayor medida justificaría, a ojos de la Comisión, que puedan presentarse a esas elecciones como miembros de un partido político para tener la oportunidad de ser elegidos. Para la República Checa, la personalidad de un candidato es un factor especialmente importante no solo en las elecciones municipales, en las que se eligen a los representantes en el nivel más próximo a los ciudadanos, sino también en las elecciones al Parlamento Europeo, sobre todo por lo que respecta a los Estados miembros que cuentan con menos diputados en el Parlamento Europeo. Un ciudadano de la Unión que reside en la República Checa sin ser su nacional tiene, según afirma, exactamente las mismas posibilidades de hacer valer sus cualidades personales que un nacional de ese Estado miembro y el hecho de que ese ciudadano de la Unión, que no era muy conocido en ese Estado miembro antes de su elección, haya sido elegido para el Parlamento Europeo no puede calificarse de «caso aislado», como sin embargo defiende la Comisión. Por el contrario, esto demuestra que los referidos ciudadanos de la Unión están plenamente capacitados para presentarse a las elecciones municipales y al Parlamento Europeo y de ser elegidos, incluso sin ser miembros de un partido o de un movimiento político.

86 En tercer término, según la República Checa, la legislación nacional que tiene el efecto de impedir a los ciudadanos de la Unión que residen en ese Estado miembro sin ser sus nacionales hacerse

miembro de un partido o de un movimiento político tiene por objeto garantizar la protección del sistema político y constitucional de ese Estado miembro y, por tanto, garantizar el respeto de la identidad nacional, en el sentido del artículo 4 TUE, apartado 2, reservando de ese modo a los ciudadanos checos el derecho a participar en una «plataforma clave» de la actividad política nacional. La medida elegida para garantizar la salvaguardia de esta identidad es, a su juicio, coherente tanto a la luz del objetivo principal de los partidos y movimientos políticos, que es influir en la política del Estado al más alto nivel posible, como del hecho de que, en el caso de las elecciones municipales y al Parlamento Europeo, la condición de miembro de un partido o de un movimiento político no es ni un requisito para presentarse como candidato a la elección ni, menos aún, una garantía de ser elegido. Según considera, una medida de esa naturaleza es adecuada y no afecta a la esencia del derecho de sufragio activo y pasivo contemplado en el artículo 22 TFUE. En la práctica, permite a los ciudadanos de la Unión que residen en ese Estado miembro sin ser sus nacionales ejercer plenamente este derecho.

87 El objetivo legítimo perseguido por la legislación checa no puede, a su juicio, alcanzarse mediante una medida menos restrictiva. No sería concebible autorizar que los ciudadanos de la Unión que residen en ese Estado miembro sin ser sus nacionales se conviertan en miembros de un partido o de un movimiento político, pero limitando sus derechos como miembros de este ligándolos a las decisiones sobre las elecciones municipales o al Parlamento Europeo, ya que esto significaría que solo podrían participar en una parte marginal de la actividad de ese partido o de ese movimiento y que quedarían excluidos de todos los demás aspectos de su actividad. Por un lado, la República Checa, apoyada por la República de Polonia, indica que una normativa de esa índole es contraria al principio fundamental de igualdad de trato de los miembros de un partido político y, por otro lado, no ofrece a aquellos ciudadanos de la Unión la posición fuerte en el partido político que la Comisión, erróneamente, considera necesaria. A su juicio, la Comisión tampoco precisó, en el dictamen motivado, cuáles eran las medidas menos restrictivas que la República Checa podría haber adoptado a estos efectos.

88 Por último, la República Checa, apoyada por la República de Polonia, alega que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, a falta de disposiciones específicas del Tratado FUE sobre el derecho de los ciudadanos de la Unión que residen en un Estado miembro del que no son nacionales a ser miembros de partidos políticos, corresponde a los Estados miembros adoptar las normas que mejor se adecuen a su sistema constitucional.

#### *Apreciación del Tribunal de Justicia*

89 Mediante su recurso, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República Checa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 22 TFUE al negar a los ciudadanos de

la Unión que residen en el territorio de la República Checa sin ser sus nacionales el derecho a hacerse miembro de un partido político o de un movimiento político.

90 Para examinar en cuanto al fondo este recurso, es preciso determinar el alcance del artículo 22 TFUE, antes de apreciar si la diferencia de trato así establecida por la legislación checa por razón de la nacionalidad en lo tocante a la posibilidad de hacerse miembro de un partido o de un movimiento político está prohibida por el referido precepto o puede eventualmente justificarse por razones basadas en el respeto de la identidad nacional de los Estados miembros.

– *Alcance del artículo 22 TFUE*

91 Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, al interpretar una disposición del Derecho de la Unión, deben tomarse en consideración no solamente su redacción y los objetivos que persigue, sino también su contexto. La génesis de una disposición del Derecho de la Unión también puede ofrecer elementos pertinentes para su interpretación [sentencia de 14 de julio de 2022, Italia y Comune di Milano/Consejo (Sede de la Agencia Europea de Medicamentos), C-59/18 y C-182/18, EU:C:2022:567, apartado 67 y jurisprudencia citada].

92 En primer lugar, con arreglo al artículo 22 TFUE, los ciudadanos de la Unión que residan en un Estado miembro del que no sean nacionales disfrutan del derecho a ser electores y elegibles en las elecciones municipales y al Parlamento Europeo en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado y tal derecho se ejercerá sin perjuicio de las modalidades que el Consejo adopte.

93 El tenor del artículo 22 TFUE no contiene referencias a los requisitos referidos a la adquisición de la condición de miembro de un partido o de un movimiento político.

94 En cambio, de esa redacción se desprende, para empezar, que el derecho de sufragio activo y pasivo conferido a los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no son nacionales se refiere a las elecciones municipales y al Parlamento Europeo en dicho Estado miembro.

95 Por consiguiente, los referidos ciudadanos de la Unión disfrutan de ese derecho «en las mismas condiciones» que los nacionales del Estado miembro en el que residen. Al remitirse a los requisitos del derecho de sufragio activo y pasivo aplicables a los nacionales del Estado miembro de residencia de ese ciudadano de la Unión, el artículo 22 TFUE establece la prohibición de que ese Estado miembro someta el ejercicio de tal derecho por ese ciudadano de la Unión a condiciones distintas de las aplicables a sus propios nacionales.

- 96 Esta disposición contempla, de ese modo, una norma específica de no discriminación por razón de la nacionalidad aplicable al ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales y al Parlamento Europeo (véanse, en este sentido, las sentencias de 12 de septiembre de 2006, España/Reino Unido, C-145/04, EU:C:2006:543, apartado 66; de 12 de septiembre de 2006, Eman y Sevinger, C-300/04, EU:C:2006:545, apartado 53, y de 6 de octubre de 2015, Delvigne, C-650/13, EU:C:2015:648, apartado 42) y, por consiguiente, se aplica a toda medida nacional que dé lugar a una diferencia de trato susceptible de afectar al ejercicio efectivo de los citados derechos.
- 97 Asimismo, ha de señalarse que esta norma de no discriminación no es sino la expresión específica del principio general de igualdad, que está incluido entre los principios fundamentales del Derecho de la Unión [véase, por analogía, la sentencia de 20 de febrero de 2024, X (Omisión de causas de resolución), C-715/20, EU:C:2024:139, apartado 43 y jurisprudencia citada].
- 98 Según reiterada jurisprudencia, el artículo 18 TFUE, párrafo primero, solo está destinado a aplicarse de manera autónoma en situaciones que se rijan por el Derecho de la Unión y para las que el Tratado FUE no establezca normas específicas que prohíban la discriminación (sentencia de 15 de julio de 2021, The Department for Communities in Northern Ireland, C-709/20, EU:C:2021:602, apartado 65).
- 99 Por lo tanto, la República Checa no puede alegar válidamente que la normativa nacional objeto del recurso de la Comisión queda comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 18 TFUE, párrafo primero, y no del artículo 22 TFUE, que solo se aplicaría a un ciudadano de la Unión que reside en un Estado miembro del que no es nacional a partir del momento en que este hubiera obtenido el estatuto de elector o de candidato en unas elecciones.
- 100 Por último, del tenor del artículo 22 TFUE se desprende que los referidos derechos de sufragio activo y pasivo se ejercen sin perjuicio de las modalidades adoptadas por el Consejo.
- 101 A este respecto, las Directivas 93/109 y 94/80, que se adoptaron sobre la base del artículo 8 B CE, actualmente artículo 22 TFUE, establecen las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales, respectivamente.
- 102 Es cierto que estas Directivas —que, como se desprende del quinto considerando de la Directiva 93/109 y del cuarto considerando de la Directiva 94/80, no llevan a cabo una armonización exhaustiva de los regímenes electorales de los Estados miembros— no contienen disposiciones sobre los requisitos referidos a la adquisición, por los ciudadanos de la Unión que residen en un Estado miembro del que

no son nacionales, de la condición de miembro de un partido político o de un movimiento político.

- 103 Sin embargo, el ámbito de aplicación de estas Directivas no puede, ni siquiera implícitamente, limitar el alcance de los derechos y obligaciones que derivan del artículo 22 TFUE. Con respecto a esto último, es preciso señalar, en efecto, que la norma específica de no discriminación por razón de la nacionalidad que figura en esa disposición se enuncia en términos generales y que, según el propio tenor del artículo 22 TFUE, únicamente el ejercicio de los derechos de sufragio activo y pasivo que en él se consagran está sometido a las modalidades adoptadas por el Consejo. Si bien es cierto que tales modalidades pueden «establecer excepciones cuando así lo justifiquen problemas específicos de un Estado miembro», no pueden, en cambio, más allá de este supuesto particular, poner en riesgo, de manera general, el efecto útil de esos derechos.
- 104 A este respecto, aunque, a falta de disposiciones específicas sobre los requisitos con arreglo a los cuales los ciudadanos de la Unión que residen en un Estado miembro del que no son nacionales pueden hacerse miembros de partidos políticos o de movimientos políticos de ese Estado miembro, la determinación de tales requisitos entra en el ámbito de competencia de los Estados miembros, estos están obligados a cumplir las obligaciones que el Derecho de la Unión les impone cuando ejercen tal competencia [véanse, por analogía, las sentencias de 2 de marzo de 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, apartado 41 y jurisprudencia citada; de 14 de diciembre de 2021, Stolichna obshtina, rayon Pancharevo, C-490/20, EU:C:2021:1008, apartado 38; de 5 de junio de 2023, Comisión/Polonia (Independencia y vida privada de los jueces), C-204/21, EU:C:2023:442, apartado 63, y de 5 de septiembre de 2023, Udlændinge- og Integrationsministeriet (Pérdida de la nacionalidad danesa), C-689/21, EU:C:2023:626, apartado 30 y jurisprudencia citada].
- 105 De este modo, al mismo tiempo que se atiende a las modalidades fijadas por las citadas Directivas, un Estado miembro no puede, fuera de los ámbitos regulados por estas, someter a un ciudadano de la Unión residente en ese Estado miembro del que no es nacional a disposiciones nacionales que establezcan una diferencia de trato en el ejercicio de los derechos que le confiere el artículo 22 TFUE, exponiéndose, en caso contrario, al riesgo de poner en peligro el efecto útil de la norma de no discriminación por razón de la nacionalidad consagrada en dicho artículo (véanse por analogía, en lo que se refiere al artículo 21 TFUE, apartado 1, las sentencias de 12 de marzo de 2014, O, C-456/12, EU:C:2014:135, apartado 54, y de 27 de junio de 2018, Altiner y Ravn, C-230/17, EU:C:2018:497, apartado 26).
- 106 Por consiguiente, ni la inexistencia, en las Directivas 93/109 y 94/80, de disposiciones sobre los requisitos con arreglo a los cuales los ciudadanos de la Unión que residen en un Estado miembro del

que no son nacionales pueden hacerse miembros de partidos políticos o de movimientos políticos de ese Estado miembro ni el principio según el cual toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros, consagrado en los artículos 4 TUE, apartado 1, y 5 TUE, apartado 2, permiten concluir que la determinación de los requisitos para adquirir la condición de miembro de un partido o de un movimiento político quede fuera del ámbito de aplicación del artículo 22 TFUE.

107 En segundo lugar, por lo que respecta al contexto en el que se inscribe el artículo 22 TFUE, es preciso remitirse tanto a las demás disposiciones del Tratado FUE como a las disposiciones de igual rango que figuran, en particular, en el Tratado UE y en la Carta.

108 A este respecto, debe señalarse, en primer término, que el artículo 22 TFUE se sitúa en la segunda parte del Tratado FUE, que incluye las disposiciones relativas a la no discriminación y a la ciudadanía de la Unión.

109 El artículo 20 TFUE confiere a toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro el estatuto de ciudadano de la Unión, que, según reiterada jurisprudencia, está destinado a convertirse en el estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros [sentencias de 20 de septiembre de 2001, Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458 apartado 31; de 18 de enero de 2022, Wiener Landesregierung (Decisión de dejar sin efecto una garantía de naturalización), C-118/20, EU:C:2022:34, apartado 38 y jurisprudencia citada, y 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, apartado 49].

110 El artículo 22 TFUE, en relación con el artículo 20 TFUE, apartado 2, vincula el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales y al Parlamento Europeo al estatuto de ciudadano de la Unión (véanse, en este sentido, las sentencias 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, apartados 49 a 51 y jurisprudencia citada, y de 18 de abril de 2024, Préfet du Gers e Institut national de la statistique et des études économiques, C-716/22, EU:C:2024:339, apartados 40 y 41).

111 De este modo, la ciudadanía de la Unión confiere el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales y al Parlamento Europeo y, en consecuencia, contrariamente a lo que defiende la República Checa, no puede considerarse una excepción a una supuesta regla según la cual únicamente los nacionales de un Estado miembro pueden participar en la vida política de ese Estado, exigiendo una interpretación restrictiva del artículo 22 TFUE. Una interpretación de esa naturaleza iría en contra de que el estatuto de ciudadano de la Unión esté destinado a convertirse en el estatuto fundamental de dichos nacionales.

- 112 Asimismo, de conformidad con los artículos 20 TFUE, apartado 2, y 21 TFUE, la ciudadanía de la Unión confiere a todo ciudadano de la Unión un derecho fundamental e individual a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en el Tratado FUE y a las disposiciones adoptadas para su aplicación (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, apartado 50).
- 113 De este modo, existe un vínculo entre, por un lado, el derecho de libre circulación y de residencia y, por otro, el derecho de sufragio activo y pasivo de los ciudadanos de la Unión que residen en un Estado miembro del que no son nacionales en las elecciones municipales y al Parlamento Europeo. Como señaló el Abogado General en los puntos 68 y 69 de sus conclusiones, este vínculo se estableció desde que el Tratado de Maastricht consagrara ese derecho de sufragio activo y pasivo, ligándolo al derecho a circular y a residir libremente en el territorio de los Estados miembros.
- 114 En segundo término, de conformidad con el artículo 10 TUE, apartado 1, el funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa, que concreta el valor de democracia. Esta constituye, en virtud del artículo 2 TUE, uno de los valores en los que se basa la Unión (véanse, en este sentido, las sentencias de 19 de diciembre de 2019, *Puppink y otros/Comisión*, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, apartado 64, y de 19 de diciembre de 2019, *Junqueras Vies*, C-502/19, EU:C:2019:1115, apartado 63).
- 115 El artículo 10 TUE, apartados 2 y 3, reconoce el derecho de los ciudadanos de la Unión a estar directamente representados a través del Parlamento Europeo y a participar en la vida democrática de la Unión.
- 116 Como en esencia indicó el Abogado General en el punto 74 de sus conclusiones, el artículo 10 TUE pone de manifiesto, por lo que respecta a las elecciones al Parlamento Europeo, la conexión entre el principio de democracia representativa en el seno de la Unión y el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo vinculado a la ciudadanía de la Unión, garantizado en el artículo 22 TFUE, apartado 2.
- 117 En tercer término, el artículo 12, apartado 1, de la Carta consagra el derecho de toda persona a la libertad de asociación en todos los niveles, especialmente en los ámbitos político, sindical y cívico.
- 118 Este derecho se corresponde con el garantizado en el artículo 11, apartado 1, del CEDH y se le ha de reconocer, por tanto, el mismo sentido y el mismo alcance que a este último, conforme al artículo 52, apartado 3, de la Carta [véase, en este sentido, la sentencia de 18 de junio de 2020, *Comisión/Hungría (Transparencia asociativa)*, C-78/18, EU:C:2020:476, apartado 111], sin que ello impida que el

Derecho de la Unión otorgue una protección más amplia [sentencia de 22 de junio de 2023, K. B. y F. S. (Apreciación de oficio en el ámbito penal), C-660/21, EU:C:2023:498, apartado 41].

- 119 En este contexto, de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos se desprende que el derecho a la libertad de asociación constituye uno de los fundamentos esenciales de una sociedad democrática y pluralista, ya que permite a los ciudadanos actuar colectivamente en ámbitos de interés común y contribuir, de ese modo, al buen funcionamiento de la vida pública (véase, en este sentido, TEDH, sentencia de 17 de febrero de 2004, Gorzelik y otros c. Polonia, CE:ECHR:2004:0217JUD004415898, § 88, 90 y 92).
- 120 Pues bien, el papel primordial de los partidos políticos en la expresión de la voluntad de los ciudadanos de la Unión está reconocido, por lo que se refiere a los partidos políticos a escala europea, en el artículo 10 TUE, apartado 4, y en el artículo 12, apartado 2, de la Carta.
- 121 Los partidos políticos, una de cuyas funciones es presentar candidatos a las elecciones (véase, por analogía, TEDH, sentencia de 8 de julio de 2008, Partido laborista georgiano c. Georgia, CE:ECHR:2008:0708JUD000910304, § 142), asumen, de ese modo, una función esencial en el sistema de democracia representativa, en el que se basa el funcionamiento de la Unión, de conformidad con el artículo 10 TUE, apartado 1.
- 122 De lo anterior se infiere que la condición de miembro de un partido político o de un movimiento político contribuye sustancialmente al ejercicio efectivo del derecho de sufragio pasivo, conferido por el artículo 22 TFUE.
- 123 En tercer lugar, por lo que respecta al objetivo del artículo 22 TFUE, este artículo tiene por objeto, en primer término, conferir a los ciudadanos de la Unión que residen en un Estado miembro del que no son nacionales el derecho a participar en el proceso electoral democrático de ese Estado miembro. Tal derecho abarca, como se ha señalado en el apartado 94 de la presente sentencia, la participación en ese proceso mediante el derecho de sufragio activo y pasivo en los ámbitos europeo y local.
- 124 En segundo término, el referido artículo pretende garantizar la igualdad de trato entre los ciudadanos de la Unión, lo que implica, a fin de que el derecho de sufragio pasivo de los ciudadanos de la Unión que residen en un Estado miembro del que no son nacionales pueda ejercitarse de manera efectiva, un acceso en igualdad de condiciones a los medios existentes en el ordenamiento jurídico nacional a disposición de los nacionales de ese Estado miembro para poner en práctica el citado derecho en las elecciones municipales y al Parlamento Europeo.

125 En tercer término, del vínculo entre, por un lado, la libertad de circulación y de residencia y, por otro lado, el derecho de sufragio activo y pasivo en esas elecciones —vínculo al que se ha hecho mención en el apartado 113 de la presente sentencia— resulta que este último derecho tiene la finalidad principal de favorecer la progresiva integración del ciudadano de la Unión de que se trate en la sociedad del Estado miembro de acogida [sentencias de 14 de noviembre de 2017, Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, apartado 56, y de 18 de enero de 2022, Wiener Landesregierung (Decisión de dejar sin efecto una garantía de naturalización), C-118/20, EU:C:2022:34, apartado 42].

126 Como subrayó el Abogado General en el punto 75 de sus conclusiones, el artículo 22 TFUE tiene por objeto garantizar la representatividad de los ciudadanos de la Unión que residen en un Estado miembro del que no son nacionales a modo de corolario de su integración en la sociedad del Estado miembro de acogida.

127 Por consiguiente, procede considerar que el artículo 22 TFUE, interpretado a la luz de los artículos 20 TFUE y 21 TFUE, del artículo 10 TUE y del artículo 12 de la Carta, exige que, para que los ciudadanos de la Unión que residen en un Estado miembro del que no son nacionales puedan ejercer de manera efectiva su derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales y al Parlamento Europeo en ese Estado miembro, estos disfruten de un acceso en igualdad de condiciones a los medios de los que disponen los nacionales de dicho Estado miembro para el ejercicio efectivo de los citados derechos.

– *Existencia de una diferencia de trato prohibida por el artículo 22 TFUE*

128 Como se desprende del apartado 90 de la presente sentencia, la legislación checa establece una diferencia de trato por razón de la nacionalidad en lo referente a la posibilidad de hacerse miembro de un partido o de un movimiento político.

129 Sin embargo, la República Checa, apoyada por la República de Polonia, considera, con carácter subsidiario, que esta diferencia de trato no es contraria al artículo 22 TFUE, puesto que, en primer lugar, el Derecho checo confiere a los ciudadanos de la Unión que residen en la República Checa sin ser sus nacionales la posibilidad de recurrir a todas las formas de candidatura disponibles, inclusive a la candidatura en una lista propuesta por un partido político o por un movimiento político, sin que la inscripción en tal lista esté supeditada a la pertenencia de esa persona a algún partido o movimiento político.

130 En segundo lugar, considera que la Comisión no ha demostrado que la prohibición de que esos ciudadanos de la Unión se hagan miembros de un partido o de un movimiento político limite el ejercicio de su derecho de sufragio pasivo en las elecciones

municipales y al Parlamento Europeo, ni que los candidatos sin afiliación política se encuentren en una posición menos favorable que la de los candidatos miembros de un partido o de un movimiento político, alegación que, por lo demás, es refutada por los datos estadísticos aportados por la República Checa.

- 131 A este último respecto, ha de recordarse que, como se deriva de jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, corresponde a la Comisión acreditar la existencia de los incumplimientos que alega, sin que pueda basarse en ninguna presunción [sentencia de 18 de junio de 2020, Comisión/Hungría (Transparencia asociativa), C-78/18, EU:C:2020:476, apartado 36 y jurisprudencia citada].
- 132 No obstante, la existencia de un incumplimiento puede probarse, en caso de que tenga su origen en la adopción de una medida legislativa o reglamentaria cuya existencia y aplicación no se discuten, mediante un análisis jurídico de las disposiciones de tal medida [sentencias de 18 de junio de 2020, Comisión/Hungría (Transparencia asociativa), C-78/18, EU:C:2020:476, apartado 37 y jurisprudencia citada, y de 16 de noviembre de 2021, Comisión/Hungría (Tipificación penal de la asistencia a los solicitantes de asilo), C-821/19, EU:C:2021:930, apartado 106].
- 133 En el presente asunto, el incumplimiento que la Comisión imputa a la República Checa tiene su origen en la adopción de una medida legislativa —en particular, los artículos 1 y 2, apartado 3, de la Ley de Partidos y Movimientos Políticos— cuya existencia y aplicación no discute el citado Estado miembro y cuyas disposiciones han sido objeto de análisis jurídico en el escrito de interposición del recurso.
- 134 Por lo tanto, es necesario examinar la fundamentación de ese análisis comprobando si la diferencia de trato establecida por los artículos 1 y 2, apartado 3, de la Ley de Partidos y Movimientos Políticos conduce a que, en infracción del artículo 22 TFUE, los ciudadanos de la Unión que residen en la República Checa sin ser sus nacionales no disfruten de un acceso en igualdad de condiciones a los medios de los que disponen los nacionales de dicho Estado miembro para el ejercicio efectivo de su derecho de sufragio pasivo.
- 135 Por lo que se refiere a las elecciones al Parlamento Europeo, el artículo 21, apartado 1, de la Ley de Elecciones al Parlamento Europeo establece que las listas de los candidatos a estas elecciones pueden ser presentadas por partidos y movimientos políticos inscritos en el registro y por las coaliciones de estos. Con arreglo al artículo 22, apartados 2 y 3, de dicha Ley, los nacionales de un Estado miembro distinto de la República Checa pueden figurar en la lista de candidatos así presentada.
- 136 Por lo que respecta a las elecciones municipales, de conformidad con el artículo 20, apartado 1, de la Ley de Elecciones a los Consejos Municipales, pueden constituir partidos electorales en virtud de dicha

Ley, los partidos y movimientos políticos inscritos en el registro y las coaliciones de estos, los candidatos independientes, las asociaciones de candidatos independientes o las asociaciones de partidos o movimientos políticos y de candidatos independientes.

137 De lo anterior se sigue que, en las elecciones al Parlamento Europeo, únicamente los partidos y movimientos políticos, amén de sus coaliciones, pueden presentar candidatos y, por lo que respecta a las elecciones municipales, esos partidos y movimientos políticos son parte constitutiva de las formaciones facultadas para presentar los candidatos a esas elecciones.

138 De conformidad con el artículo 22, apartados 2 y 3, de la Ley de Elecciones al Parlamento Europeo, los nacionales de un Estado miembro distinto de la República Checa pueden figurar en la lista de candidatos presentada por los partidos y movimientos políticos registrados y por sus coaliciones. La República Checa afirma, sin que la Comisión se oponga a ello, que una candidatura de esa naturaleza también es posible en las elecciones municipales, en una lista presentada por un partido o movimiento político o la coalición de estos, y que, en cualquier caso, los candidatos independientes pueden constituir un partido electoral para presentarse a esas elecciones municipales.

139 Si bien es posible, por tanto, como defiende la República Checa, que un candidato que no es miembro de un partido o de un movimiento político figure en una lista de candidatos presentada por un partido o por un movimiento político o por la coalición de estos, es preciso subrayar, por un lado, que el hecho de que un ciudadano de la Unión residente en la República Checa sin ser su nacional y que desea participar en esas elecciones no pueda hacerse miembro de un partido o de un movimiento político —de conformidad con los artículos 1 y 2, apartado 3, de la Ley de Partidos y Movimientos Políticos— hace que este corra el riesgo de quedar excluido de la participación en la toma de decisiones de dicho partido o movimiento en lo que concierne a su inscripción en esa lista de candidatos y al puesto que podría ocupar en ella o, como mínimo, de ver limitada esa participación.

140 Por lo que respecta a los candidatos potenciales que comparten las ideas políticas de un partido o de un movimiento político, la prohibición de hacerse miembros de estos, si no imposibilita su inscripción en una lista de un partido o de un movimiento político, cuando menos la complica, puesto que, en principio, son los miembros de un partido o de un movimiento político quienes eligen a los candidatos que serán inscritos en sus listas y el puesto que ocuparán en ellas, el cual puede tener influencia en sus posibilidades de ser elegidos.

141 Esta circunstancia coloca a los ciudadanos de la Unión que residen en la República Checa sin ser sus nacionales en una situación menos

favorable que la de los nacionales checos miembros de un partido o de un movimiento político en ese Estado miembro en lo que concierne a la posibilidad de concurrir como candidato en las elecciones municipales y al Parlamento Europeo en la lista de ese partido o de ese movimiento político o de la coalición de estos.

142 Por otro lado, el que los nacionales checos puedan optar por concurrir como candidatos tanto en su condición de miembros de un partido o de un movimiento político como en su condición de candidatos independientes mientras que los ciudadanos de la Unión que residen en la República Checa sin ser sus nacionales solo dispongan de la última de estas opciones demuestra, como indicó el Abogado General en el punto 109 de sus conclusiones, que estos ciudadanos de la Unión no pueden ejercer su derecho de sufragio pasivo en esas elecciones en las mismas condiciones que los nacionales checos.

143 La diferencia de trato establecida en los artículos 1 y 2, apartado 3, de la Ley de Partidos y Movimientos Políticos conduce, por lo tanto, a que los ciudadanos de la Unión que residen en la República Checa sin ser sus nacionales no disfruten de un acceso en igualdad de condiciones a los medios de los que disponen los nacionales de dicho Estado miembro para el ejercicio efectivo de su derecho de sufragio pasivo en las elecciones municipales y al Parlamento Europeo.

144 La República Checa aduce, no obstante, que los candidatos sin afiliación política son numerosos, no son perjudicados y que la pertenencia a un partido o a un movimiento político no afecta a las posibilidades de los candidatos de ser elegidos, al venir estas determinadas por la actividad y la personalidad de aquellos. De este modo, los datos estadísticos presentados por el referido Estado miembro dan testimonio, según este, de la inexistencia de incidencia negativa de la legislación en cuestión sobre los ciudadanos de la Unión que residen en ese Estado miembro sin ser sus nacionales y que desean concurrir como candidatos en las elecciones municipales y al Parlamento Europeo.

145 Ahora bien, unos datos estadísticos que reflejan la proporción de candidatos independientes en las elecciones municipales y al Parlamento Europeo en general no pueden poner en entredicho la apreciación, contenida en el apartado 143 de la presente sentencia, según la cual la diferencia de trato establecida por la legislación checa objeto del recurso de la Comisión priva a los ciudadanos de la Unión que residen en la República Checa sin ser sus nacionales de un acceso en igualdad de condiciones a los medios de los que disponen los nacionales del referido Estado miembro para el ejercicio efectivo de su derecho de sufragio pasivo en las elecciones municipales y al Parlamento Europeo.

146 Ciertamente, estos datos permiten poner de manifiesto que, por lo que respecta a las elecciones al Parlamento Europeo, la mayor parte

de los candidatos y de los electos eran miembros de un partido político o de un movimiento político, a pesar de que una parte no desdeñable de candidatos y electos se habían presentado a esas elecciones como independientes. Asimismo, por lo que se refiere a las elecciones municipales, cabe deducir de esos datos que, en las cuatro elecciones a las que se refieren, la fracción de candidatos y de electos miembros de partidos políticos era menor que la representada por los candidatos y electos independientes.

147 No obstante, como sostiene la Comisión, estas apreciaciones no permiten extraer ninguna conclusión decisiva en lo que respecta a la situación específica de los ciudadanos de la Unión que residen en la República Checa sin ser sus nacionales en lo concerniente al ejercicio efectivo de su derecho de sufragio pasivo en las elecciones municipales y al Parlamento Europeo.

148 Por un lado, estos ciudadanos gozan, en general, de una notoriedad menor que los nacionales de su Estado miembro de residencia y pueden así tener un interés mayor que dichos nacionales en beneficiarse de las estructuras y de la imagen de un partido a fin de darse a conocer mejor y de reforzar sus posibilidades de ser elegidos. Por otro lado, las estadísticas aportadas por la República Checa no proporcionan ninguna comparación entre los ciudadanos de la Unión que residen en ese Estado miembro sin ser sus nacionales y los nacionales de ese Estado miembro en lo tocante a sus respectivas posibilidades de ser admitidos como candidatos independientes en listas presentadas por un partido político o por un movimiento político.

149 En cuanto a las alegaciones dirigidas a relativizar el interés de concurrir como candidato a una lista de un partido o de un movimiento político con ocasión de las elecciones municipales, habida cuenta de las fórmulas del escrutinio que autorizan a los electores a votar por candidatos de listas diferentes, aquellas no permiten extraer ninguna conclusión en cuanto a que los ciudadanos de la Unión residentes en la República Checa sin ser sus nacionales accedan a una candidatura en una lista propuesta por un partido o por un movimiento político.

150 Además, como señaló el Abogado General en el punto 111 de sus conclusiones, la Comisión alega acertadamente, sin ser contradicha en este punto por la República Checa, que el acceso a una candidatura independiente está sujeto a la obligación legal de presentar una petición firmada por los electores, determinándose el número de firmas por el tamaño del municipio en el que se presenta el candidato, mientras que los candidatos de los partidos o de los movimientos políticos no están sujetos a tal obligación.

151 Por último, aunque no cabe subestimar el efecto que produce en los electores la personalidad de los candidatos a unas elecciones y sus actividades, su pertenencia a un partido o a un movimiento

político —que, por definición, buscan conseguir que sus candidatos tengan un resultado favorable en las elecciones y cuyas estructuras organizativas y recursos humanos, administrativos y financieros se consagran a la consecución de dicho objetivo— puede favorecer su elección.

152 Habida cuenta de cuanto antecede, procede declarar que la diferencia de trato establecida por los artículos 1 y 2, apartado 3, de la Ley de Partidos y Movimientos Políticos conduce a que los ciudadanos de la Unión que residen en la República Checa sin ser sus nacionales no disfruten de un acceso en igualdad de condiciones a los medios de los que disponen los nacionales de dicho Estado miembro para el ejercicio efectivo de su derecho de sufragio pasivo en las elecciones municipales y al Parlamento Europeo y constituye, por ende, una diferencia de trato prohibida, en principio, por el artículo 22 TFUE.

– *Respeto de la identidad nacional*

153 Es preciso examinar asimismo las alegaciones de la República Checa según las cuales los artículos 1 y 2, apartado 3, de la Ley de Partidos y Movimientos Políticos tienen por objeto asegurar la protección del sistema político y constitucional a escala nacional y garantizar, por tanto, el respeto de la identidad nacional en el sentido del artículo 4 TUE, apartado 2, reservando únicamente a los ciudadanos checos el derecho a hacerse miembros de un partido o de un movimiento político, en la medida en que estos deben considerarse una «plataforma clave» para la actividad política a nivel nacional.

154 A este respecto, ha de destacarse, en primer término, que la organización de la vida política nacional, a la que contribuyen los partidos y los movimientos políticos, forma parte de la identidad nacional en el sentido del artículo 4 TUE, apartado 2.

155 Sin embargo, en segundo término, dado que el derecho de sufragio activo y pasivo conferido por el artículo 22 TFUE a los ciudadanos de la Unión que residen en un Estado del que no son nacionales se refiere a las elecciones municipales y al Parlamento Europeo en ese Estado miembro, esta disposición no implica ni que ese Estado miembro esté obligado a hacer que los referidos ciudadanos disfruten del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones nacionales ni que ese mismo Estado miembro tenga prohibido adoptar normas particulares en materia de toma de decisiones en el seno de un partido político o de un movimiento político sobre la investidura de los candidatos a las elecciones nacionales por las que se excluya que los miembros del partido o del movimiento que no sean nacionales de ese Estado participen en la referida toma de decisiones.

156 La alegación de la República Checa según la cual no sería concebible limitar la actividad o la participación de los ciudadanos de

la Unión que residen en un Estado miembro del que no son nacionales a los aspectos vinculados exclusivamente a las elecciones municipales o al Parlamento Europeo, porque que una normativa de esa naturaleza sería contraria al principio fundamental de igualdad de trato de los miembros de un partido o de un movimiento político, no puede acogerse.

157 En efecto, del artículo 22 TFUE se infiere que los ciudadanos de la Unión que residen en la República Checa sin ser sus nacionales no se encuentran en una situación comparable a la de los nacionales de ese Estado miembro en lo que respecta al ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones nacionales, lo que puede justificar un trato diferente de los primeros con respecto a los segundos a estos efectos.

158 En tercer término, el artículo 4 TUE, apartado 2, debe interpretarse teniendo en cuenta las disposiciones de igual rango, en particular los artículos 2 TUE y 10 TUE, y no puede eximir a los Estados miembros de la observancia de las exigencias que de ellas se derivan [véase, en este sentido, la sentencia de 5 de junio de 2023, Comisión/Polonia (Independencia y vida privada de los jueces), C-204/21, EU:C:2023:442, apartado 72].

159 A este respecto, es importante recordar que el principio de democracia y el principio de igualdad de trato constituyen valores en los que se fundamenta la Unión, de conformidad con el artículo 2 TUE (véase, en este sentido, la sentencia de 3 de junio de 2021, Hungría/Parlamento, C-650/18, EU:C:2021:426, apartado 94).

160 El artículo 2 TUE no constituye una mera enunciación de orientaciones o de intenciones de naturaleza política, sino que contiene valores que forman parte de la propia identidad de la Unión como ordenamiento jurídico común, valores que se concretan en principios que comportan obligaciones jurídicamente vinculantes para los Estados miembros (sentencias de 16 de febrero de 2022, Hungría/Parlamento y Consejo, C-156/21, EU:C:2022:97, apartado 232, y de 16 de febrero de 2022, Polonia/Parlamento y Consejo, C-157/21, EU:C:2022:98, apartado 264).

161 Además, como se desprende del apartado 114 de la presente sentencia, de conformidad con el artículo 10 TUE, apartado 1, el funcionamiento de la Unión se basa en el principio de democracia representativa, que concreta el valor de democracia mencionado en el artículo 2 TUE (sentencia de 19 de diciembre de 2019, Junqueras Vies, C-502/19, EU:C:2019:1115, apartado 63 y jurisprudencia citada).

162 Al garantizar a los ciudadanos de la Unión que residen en un Estado miembro del que no son nacionales, en las mismas condiciones que a los nacionales de ese Estado, el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales y al

Parlamento Europeo en el referido Estado miembro, el artículo 22 TFUE concreta los principios de democracia y también, como se ha señalado en el apartado 97 de la presente sentencia, de igualdad de trato de los ciudadanos de la Unión, principios estos que forman parte de la identidad y de los valores comunes de la Unión, a los que los Estados miembros se adhieren y cuyo respeto deben garantizar en su territorio.

163 Por consiguiente, admitir que los mencionados ciudadanos de la Unión se hagan miembros de un partido o de un movimiento político en su Estado miembro de residencia para aplicar plenamente los principios de democracia y de igualdad de trato no puede considerarse atentatorio contra la identidad nacional del citado Estado miembro.

164 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede declarar que la República Checa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 22 TFUE al denegar el derecho a hacerse miembro de un partido político o de un movimiento político a los ciudadanos de la Unión que no tienen la nacionalidad checa, pero que residen en la República Checa.

### **Costas**

165 En virtud del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber sido desestimadas las pretensiones de la República Checa en el presente recurso, procede condenarla a cargar, además de con sus propias costas, con las de la Comisión, conforme a lo solicitado por esta.

166 A tenor del artículo 140, apartado 1, de dicho Reglamento, los Estados miembros y las instituciones que intervengan como coadyuvantes en el litigio cargarán con sus propias costas. Por consiguiente, la República de Polonia cargará con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) decide:

- 1) Declarar que la República Checa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 22 TFUE al denegar el derecho a hacerse miembro de un partido político o de un movimiento político a los ciudadanos de la Unión que no tienen la nacionalidad checa, pero que residen en la República Checa.**
- 2) Condenar a la República Checa a cargar, además de con sus propias costas, con las de la Comisión Europea.**

**3) La República de Polonia cargará con sus propias costas.**

Firmas