

EL DERECHO DE LOS CIUDADANOS DE LA UNIÓN  
A PRESENTARSE A LAS ELECCIONES MUNICIPALES  
Y EUROPEAS EN LAS MISMAS CONDICIONES  
QUE LOS NACIONALES DEL ESTADO DE ACOGIDA  
INCLUYE EL DERECHO A AFILIARSE A UN PARTIDO  
POLÍTICO. COMENTARIO A LAS SENTENCIAS  
SOBRE LOS ASUNTOS C-808/2 Y C-814/21 DEL TRIBUNAL  
DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

THE RIGHT OF UNION CITIZENS TO STAND FOR MUNICIPAL AND  
EUROPEAN ELECTIONS ON THE SAME TERMS AS NATIONALS  
OF THE STATE OF RESIDENCE INCLUDES THE RIGHT TO JOIN  
A POLITICAL PARTY. COMMENTARY ON THE JUDGMENTS IN  
CASES C-808/2 AND C-814/21 OF THE COURT OF JUSTICE OF THE  
EUROPEAN UNION

Daniel SIMANCAS SÁNCHEZ  
Profesor Ayudante Doctor, Derecho Constitucional  
Universidad Complutense de Madrid  
<https://orcid.org/0000-0001-6136-4906>

*RESUMEN*

*El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en composición de Gran Sala, estima los recursos por incumplimiento presentados por la Comisión Europea contra Chequia y Polonia al considerar que la prohibición de que los ciudadanos europeos no nacionales puedan afiliarse a un partido político contraviene las obligaciones de los Estados de garantizar la igualdad de condiciones de todos los ciudadanos europeos, con independencia de su nacionalidad, en el ejercicio del derecho al sufragio pasivo en las elecciones municipales y europeas. Con el propósito de proteger la participación política de los ciudadanos europeos en la vida democrática del Estado de acogida y reforzar el proyecto de convertir el estatuto de ciudadanía europea en el estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros, el Tribunal de Justicia define el alcance de la regla específica de igualdad*

*del artículo 22 TFUE, enfatiza el papel de los partidos políticos en el funcionamiento de las democracias representativas europeas y concilia el respeto a la identidad nacional con los principios de igualdad y democracia que rigen la Unión Europea.*

*Palabras clave: ciudadanía europea, derecho al sufragio pasivo en las elecciones municipales y europeas, partidos políticos, prohibición de discriminación por razón de nacionalidad, identidad nacional.*

*Artículos clave: artículos 22, 20 y 18.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea; artículos 4.1 y 2), 5.1 y 2, y 10.1 y 4 del Tratado de la Unión Europea; artículos 12.1, 39, 40 y 52.3 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea; artículos 11.1 y 16 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.*

*Resoluciones relacionadas: Sentencia del Tribunal de Justicia (GS) de 12 de septiembre de 2006, España contra Reino Unido, C-145/04, EU:C:2006:543; Sentencia del Tribunal de Justicia (GS) de 12 de septiembre de 2006, Eman y Sevinger, C-300/04, ECLI:EU:C:2006:545; Sentencia del Tribunal de Justicia (GS) de 6 de octubre de 2015, Delvigne, C-650/13, EU:C:2015:648, Sentencia del Tribunal de Justicia (GS) de 19 de diciembre de 2019, Junqueras Vies, C-502/19, EU:C:2019:1115; Sentencia del Tribunal de Justicia (GS) de 9 de junio de 2022, EP and Préfet du Gers, Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), C-673/20, ECLI:EU:C:2022:449; Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (GS) de 17 de febrero de 2004, Gorzelik y otros c. Polonia, CE:ECHR:2004:0217JUD004415898; Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 8 de julio de 2008, Partido laborista georgiano c. Georgia, CE:ECHR:2008:0708JUD000910304.*

## ABSTRACT

*The Court of Justice of the European Union, sitting as a Grand Chamber, upheld the infringement actions brought by the European Commission against the Czech Republic and Poland, considering that the prohibition on non-national European citizens from joining a political party contravenes the obligations of Member States to guarantee equal conditions for all European citizens, regardless of their nationality, in the exercise of the right to stand for election in municipal and European elections. With a view to protecting the political participation of European citizens in the democratic life of the host State and strengthening the project of making European citizenship the fundamental status of nationals of the Member States, the*

*Court of Justice defines the scope of the specific rule of equality in Article 22 TFEU, emphasises the role of political parties in the functioning of European representative democracies, and reconciles respect for national identity with the principles of equality and democracy that govern the European Union.*

*Keywords: European citizenship; right to stand for election in municipal and European elections; political parties; prohibition of discrimination on grounds of nationality; national identity.*

*Key articles: Articles 22, 20 and 18 (1) of the Treaty on the Functioning of the European Union; Articles 4 (2), 5 (1) and 10 (1) of the Treaty on European Union; Articles 12 (1), 39, 40 and 52 (3) of the Charter of Fundamental Rights of the European Union; Article 11(1) and 16 of the European Convention on Human Rights.*

*Related decisions: Judgment of the Court of Justice (GC) of 12 September 2006, Spain v United Kingdom, C-145/04, EU:C:2006:543; Judgment of the Court of Justice (GC) of 12 September 2006, Eman and Sevinger, C-300/04, ECLI:EU:C:2006:545; Judgment of the Court of Justice (GC) of 6 October 2015, Delvigne, C-650/13, EU:C:2015:648, Judgment of the Court of Justice (GC) of 19 December 2019, Junqueras Vies, C-502/19, EU:C:2019:1115; Judgment of the Court of Justice (GC) of 9 June 2022, EP and Préfet du Gers, Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), C-673/20, ECLI:EU:C:2022:449; Judgment of the European Court of Human Rights (GC) of 17 February 2004, Gorzelik and Others v. Poland, CE:ECHR:2004:0217JUD004415898; Judgment of the European Court of Human Rights of 8 July 2008, Georgian Labour Party v. Georgia, CE:ECHR:2008:0708JUD000910304.*

## I. ANTECEDENTES

Las sentencias objeto del presente comentario tienen su origen en los recursos por incumplimiento presentados por la Comisión Europea contra los Estados checo y polaco<sup>1</sup>. La Comisión denuncia que las legislaciones de estos Estados incumplen las obligaciones del artículo 22 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) al prohibir que los ciudadanos europeos que residen en ellos pero que ostentan la nacionalidad de otro Estado miembro (en adelante, «ciudadanos europeos no nacionales» o «no nacionales») puedan afiliarse a partidos políticos, pues –considera– impiden que los ciudadanos europeos no nacionales que concurren como candidatos a las elecciones municipales y europeas lo hagan en las mismas condiciones que los nacionales.

La prohibición cuenta con una regulación similar en las legislaciones checa y polaca. En Chequia, los ciudadanos europeos no pueden afiliarse a un partido o movimiento político<sup>2</sup>. Sin embargo, pueden presentarse en sus listas como candidatos independientes a las elecciones europeas y municipales. En los comicios locales, la legislación checa permite asimismo que los no nacionales concurren directamente como candidatos independientes o en la lista de una asociación de independientes, sin necesidad de ser integrados en la candidatura de un partido político<sup>3</sup>. Por su parte, la legislación polaca

---

<sup>1</sup> STJUE de 19 de noviembre de 2024, Comisión Europea/República Checa; C-808/21, ECLI:EU:C:2024:962; STJUE de 19 de noviembre de 2024, Comisión Europea/Polonia, C-814/21, ECLI:EU:C:2024:963.

<sup>2</sup> La Ley de Partidos y Movimientos Políticos checa señala que «Los ciudadanos [checos] tienen derecho a asociarse en partidos políticos y en 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 [...]» (art. 1.1), así como que «Todo ciudadano mayor de 18 años podrá afiliarse a cualquier partido o movimiento, si bien únicamente a uno de ellos» (art. 2.3).

<sup>3</sup> La Ley checa de Elecciones a los Consejos Municipales dispone que «[...] podrán constituir partidos electorales: os 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» (art. 20.1). En cambio, la Ley de Elecciones al Parlamento Europeo recoge que las listas de candidatos a las elecciones al Parlamento Europeo pueden ser presentadas por partidos y

reserva a sus nacionales el derecho a afiliarse a los partidos políticos<sup>4</sup> y establece que los encargados de elaborar las listas electorales son los llamados «comités electorales»<sup>5</sup>, que están constituidos por «partidos, coaliciones de partidos y electores» en las elecciones europeas, y también por «asociaciones y organizaciones sociales» en las municipales<sup>6</sup>.

La presentación de los recursos por incumplimiento estuvo precedida por el oportuno procedimiento administrativo en el que los Estados checo y polaco rehusaron modificar sus legislaciones para permitir que los no nacionales pudiesen ser miembros de partidos políticos y concurrir en idénticas condiciones que los nacionales a las elecciones. La negativa de los Estados desembocó en la interposición de dichos recursos ante el Tribunal de Justicia, en los que la Comisión alegó la infracción de la regla de igualdad de trato a la que obliga el artículo 22 TFUE con base en los argumentos que exponemos a continuación.

### *1. Alegaciones de la Comisión*

El primer argumento en el que se apoya la Comisión para sostener la violación del artículo 22 TFUE reside en los medios de los que disfrutaban los partidos políticos debido a su papel en los sistemas democráticos de los Estados miembros. Estos medios dan como resultado que los candidatos que integran la candidatura de un partido político gocen de una serie de ventajas, tales como la notoriedad, los recursos humanos y económicos, la infraestructura

---

movimientos políticos inscritos en el registro cuyas actividades no hayan sido suspendidas y por las coaliciones de estos (art. 21.1).

<sup>4</sup> La Ley de Partidos Políticos polaca establece que «Los nacionales de la República de Polonia que tengan dieciocho años cumplidos podrán ser miembros de un partido político» (art. 2.1).

<sup>5</sup> El Código Electoral polaco, en su art. 84.1, señala que «El derecho a designar candidatos para las elecciones corresponde a los comités electorales. Los comités electorales también llevarán a cabo otras actividades electorales y, en particular, sobre la base del principio de exclusividad, realizarán la campaña electoral en nombre de los candidatos».

<sup>6</sup> El art. 84 del Código Electoral dispone «[...] con ocasión de las elecciones al Parlamento Europeo, los comités electorales podrán ser constituidos por los partidos políticos, por las coaliciones de partidos políticos y por los electores» (apartado 2), así como que «[...] en las elecciones a alcaldías, los comités electorales podrán ser constituidos por los partidos políticos y las coaliciones de partidos políticos, por asociaciones y organizaciones sociales y por los electores» (apartado 4).

organizativa y el acceso a los medios de comunicación, que facilitan, a juicio de la Comisión, ser elegidos en las elecciones. Este argumento pareciera decaer con la posibilidad, prevista tanto en la legislación checa como en la polaca, de que las listas de los partidos incluyan a no nacionales bajo la figura del candidato independiente. Sobre tal posibilidad, la Comisión aduce que el ciudadano europeo no nacional que se presenta a las elecciones en las listas de un partido como candidato independiente parte igualmente de una situación de desventaja, pues no habrá tenido ocasión de discutir en los órganos internos del partido la posición que ocupa en la lista electoral y deberá adherirse necesariamente a un programa en cuya elaboración no ha podido participar.

El siguiente argumento tiene que ver con el contenido y ámbito de aplicación del artículo 22 TFUE. La Comisión niega que el alcance de esta disposición se detenga en el desarrollo de la disposición en el Derecho derivado (a saber, Directivas 93/109 y 94/80). Tal exégesis desposeería –arguye– de todo efecto útil al precepto. Por el contrario, se apoya en la jurisprudencia del TJUE, en concreto en la sentencia de 12 de septiembre de 2006, *Eman y Sevinger*, para recordar que, si bien el legislador nacional tiene margen para regular todos aquellos aspectos del procedimiento electoral no definidos por el Derecho de la Unión, tal competencia no puede ejercerse desconociendo el principio de igualdad de trato que preside el ejercicio de los derechos del artículo 22 TFUE. Los Estados no pueden apoyarse en que el Derecho de la Unión no recoge la militancia en un partido político como requisito para el ejercicio del derecho al sufragio pasivo en las elecciones municipales y europeas a fin de reservar la afiliación a un partido político a los nacionales e incumplir el mandato de igualdad de condiciones entre candidatos. Este argumento se concluye recordando que las restricciones a los derechos del estatuto de ciudadanía europea solo estarán justificadas por el interés general cuando este sea compatible con el Derecho de la Unión, lo cual, a juicio de la Comisión, no ocurre en estos casos.

El tercer argumento de la Comisión radica en la necesidad de que el artículo 22 TFUE sea interpretado en conjunción con el artículo 12.1 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE) y el artículo 11 de la Convención Europea de

Derechos Humanos (CEDH). Partiendo de que la privación a los no nacionales de afiliarse a un partido político no puede subsumirse en la lista de fines legítimos que autorizan la limitación del derecho de asociación (artículo 11.2 CEDH) y que la cláusula restrictiva de la actividad política de los extranjeros (artículo 16 CEDH) no resulta aquí aplicable (el concepto de ciudadanía europea está definido por el Derecho de la Unión e implica el reconocimiento y ejercicio de una serie de derechos, entre los que se halla el de afiliarse a un partido político: artículo 12.1 CDFUE), se considera que dicha restricción es contraria tanto al CEDH como a la CDFUE, toda vez que la protección de la CDFUE a los que derechos garantizados en el CEDH solo puede ser igual o más extensa, nunca más estrecha (artículo 52.3 CDFUE).

El siguiente argumento refuta que la prohibición sea necesaria para proteger la identidad nacional de Chequia y Polonia. Se vale de tres razones: primera, la privación del derecho a afiliarse a un partido político vacía el rol político activo garantizado por la ciudadanía europea y equipara el estatuto de los ciudadanos europeos con el de los nacionales de terceros países; segunda, las legislaciones nacionales pueden establecer normas con las que circunscribir la participación de los no nacionales en los partidos políticos a las elecciones municipales y europeas; tercera y última, el respeto a la identidad nacional del artículo 4.2 Tratado de la Unión Europea (TUE) debe interpretarse en sintonía con el principio de no discriminación por razón de nacionalidad del artículo 22 TFUE.

Por último, la Comisión rechaza que la presentación de un recurso por incumplimiento, en el que se denuncia la infracción del Derecho de la Unión por una legislación nacional, comporte la obligación de aportar estadísticas sobre el número de ciudadanos que han visto lesionado su derecho al sufragio pasivo en las elecciones municipales y europeas. Defiende que tal obligación resultaría imposible de acometer, ya que no se puede «aportar la prueba de los efectos negativos de una medida discriminatoria de naturaleza disuasoria» y cuestiona los datos proporcionados por las autoridades nacionales con que pretenden demostrar que la situación no resulta discriminatoria para los que concurren a las elecciones europeas y municipales sin ser miembros de un partido político.

## 2. Alegaciones de Chequia y Polonia

Expuestas las alegaciones de la Comisión, corresponde ahora esbozar las formuladas por Chequia y Polonia. Las alegaciones de los Estados, que actúan como parte demandada en el proceso propio y como coadyuvante en el ajeno, se resumen en cuatro puntos.

El primero se centra en cuestionar la aplicación del artículo 22 TFUE en los presentes casos. Partiendo de la consideración de que la disposición no es directamente aplicable sino que exige actos legislativos adicionales para su aplicación, se argumenta que las Directivas 94/80 y 93/109 no armonizan los regímenes electorales de los Estados, sino que se centran en suprimir las exigencias formales o impedir requisitos adicionales a los ciudadanos europeos no nacionales para ejercer al derecho al sufragio en las elecciones municipales y europeas. Se añade que, aun admitiendo que el artículo 22 TFUE fuera directamente aplicable, la base jurídica idónea con que analizar si la privación del derecho a afiliarse a un partido político a los no nacionales es contraria al Derecho de la Unión es el principio de no discriminación previsto en el artículo 18 TFUE, ya que –alegan– la mera pertenencia a una formación política no atribuye automáticamente la condición de candidato.

En conexión con el anterior, el siguiente punto discute el alcance de las obligaciones que deben cumplir los Estados en virtud del Derecho de la Unión para que los no nacionales puedan ejercer su derecho al sufragio pasivo en las elecciones municipales y europeas en pie de igualdad con los nacionales del Estado de acogida. Repasando los requisitos para el ejercicio de tal derecho, sostiene que ni el artículo 22 TFUE ni las Directivas 94/80 y 93/109 reconocen el derecho de los no nacionales a afiliarse a un partido político para competir en igualdad de condiciones con los nacionales de ese Estado, lo que les conduce a rechazar que la regla específica de igualdad del artículo 22 TFUE sea aplicable a esta situación. En esta línea, añaden que la afiliación a un partido no implica que el militante vaya a ser incluido en la candidatura electoral del mismo, por lo que la aplicación de tal regla estaría violando el principio de atribución de competencias (artículos 4.1 y 5.2 TUE) al extender (o adelantar) el alcance del artículo 22 TFUE a una fase preelectoral (esto es, cuando aún no se ha adquirido la condición de candidato).

El tercero consiste en negar que la afiliación a un partido político coloque en una situación de ventaja al candidato respecto al que concurre a las elecciones sin afiliación política. Así pues, recuerdan que los candidatos independientes integran habitualmente las listas de los partidos políticos, por lo que no están reservadas a los afiliados. De hecho, según los Estados demandados, las estadísticas demuestran que son muchos los candidatos que logran ser elegidos concurriendo bajo tal condición, a veces en los primeros puestos de la lista o, incluso, encabezándola, condicionando así tanto la campaña electoral de la formación política como la proyección de su programa electoral. En suma, la popularidad de los candidatos (tanto si son nacionales como si no lo son) y su éxito en la competición electoral no dependen –concluyen– de la afiliación a un partido político, cuanto de otra serie de factores, a saber: sus iniciativas, compromiso y personalidad.

En el último punto se defiende que la privación del derecho a afiliarse a un partido político a los no nacionales persigue un fin legítimo, respeta el Derecho de la Unión y constituye una medida proporcionada. Se comienza arguyendo que la mencionada prohibición pretende proteger el sistema político y constitucional del Estado y garantizar el respeto a la identidad nacional, habida cuenta de que es inherente a los partidos políticos influir en la vida política del país a todos los niveles (esto es, municipal y europeo, pero también regional y nacional) y en todas las elecciones (legislativas y presidenciales). Por eso, reconocer a los no nacionales el derecho a afiliarse a un partido político nacional supondría permitirles participar de manera permanente y sin límites en la realidad política del Estado; esta exigencia –culminan– excedería las obligaciones que impone el artículo 22 TFUE. Respecto a la adecuación de la medida al Derecho de la Unión, se insiste en que la afiliación a un partido político no es requisito para concurrir a las elecciones municipales y europeas, y que son muchos los casos de ciudadanos no nacionales que se han presentado como candidatos independientes en las candidaturas de partidos políticos tanto en las elecciones europeas como en las elecciones municipales. Por último, consideran que no cabe una medida menos restrictiva de los derechos políticos de los no nacionales para alcanzar el fin legítimo definido, pues no cabría limitar el derecho de

los afiliados no nacionales a las elecciones europeas y municipales sin violar el principio de igualdad de trato de todos los miembros de una misma formación.

## II. COMENTARIO

El Tribunal de Justicia, en composición de Gran Sala, decidió estimar los recursos por incumplimiento presentados por la Comisión contra Chequia y Polonia. Las decisiones fueron cocinadas siguiendo el mismo recetario. Comenzaron recordando el ámbito de aplicación del artículo 22 TFUE y aclarando el alcance de las obligaciones que impone a los Estados miembros. Acto seguido, procedieron a analizar si la prohibición de las legislaciones checa y polaca por la que un ciudadano europeo no nacional no puede afiliarse a un partido político del Estado de acogida constituye una diferencia de trato que atenta contra la igualdad de armas de todos los candidatos en las elecciones municipales y europeas. Por último, examinaron si tal diferencia de trato entre candidatos nacionales y no nacionales podría quedar amparada por la protección de la identidad nacional de los Estados.

### *1. La regla específica de no discriminación del artículo 22 TFUE prohíbe que la nacionalidad sea configurada como requisito para acceder a la militancia de un partido político<sup>7</sup>*

El Tribunal de Justicia empieza rechazando que el trato discriminatorio por la privación del derecho a afiliarse a un partido político a los ciudadanos europeos no nacionales deba enjuiciarse aplicando el artículo 18 TFUE y no el artículo 22 TFUE. Así pues, recuerda que el artículo 18 TFUE condiciona su aplicación a dos elementos: que la situación presuntamente discriminatoria se rija por el Derecho de la Unión y que no resulten aplicables otras normas específicas que prohíban la discriminación. Pues bien, dado que el principio de igualdad tiene una proyección específica en el artículo 22 TFUE, donde se establece la prohibición de discriminación por razón de nacionalidad en el ejercicio del derecho al sufragio en las elecciones municipales

---

<sup>7</sup> STJUE de 19 de noviembre de 2024, Comisión Europea/República Checa; C-808/21, §§ 91-127; STJUE de 19 de noviembre de 2024, Comisión Europea/Polonia, C-814/21, §§ 90-125.

y europeas, parece razonable que la base jurídica aplicable sea el artículo 22 TFUE. Nada empece a esta consideración –concluye– el hecho de que la situación discriminatoria acontezca en una fase preelectoral en la que el ciudadano no tiene aún la condición de elector o candidato.

Una vez aclarada esta cuestión, el Tribunal pasa a definir el alcance de la regla específica de no discriminación prevista en el artículo 22 TFUE. Para ello, comienza admitiendo que ni esta disposición ni las Directivas 93/109 y 94/80 establecen que los Estados deban permitir que todos los ciudadanos europeos, con independencia de su nacionalidad, puedan afiliarse a un partido político del Estado donde se presentan a las elecciones. Empero, advierte de que tales Directivas no agotan las obligaciones que pesan sobre los Estados para garantizar el ejercicio del derecho al sufragio pasivo del artículo 22 TFUE. Las autoridades nacionales no pueden parapetarse en esta laguna normativa para realizar una interpretación restrictiva con que privar de efecto útil a tal derecho. Es decir, aunque el Derecho de la Unión, tanto originario (artículo 22 TFUE) como derivado (Directivas 93/109 y 94/80), guarden silencio sobre los requisitos que deben reunir los ciudadanos europeos para afiliarse a un partido político de un Estado del que no son nacionales y, por tanto, no aclaren si la nacionalidad puede ser una condición para acceder a la militancia de una formación como paso previo a concurrir a las elecciones, los Estados no pueden aprovechar su competencia residual para otorgar una diferencia de trato entre los candidatos y terminar vaciando de eficacia el mandato de igualdad.

Ahora bien, el Tribunal no se detiene aquí, pues refuerza su razonamiento recordando que el derecho al sufragio pasivo en las elecciones municipales y europeas está íntimamente unido al concepto de ciudadanía europea del artículo 20 TFUE. Así, dado que el estatuto de ciudadano europeo está destinado a convertirse en el estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros, no hay espacio para comulgar con exégesis estrictas que buscan reservar la participación en la vida política del Estado a los nacionales. Por el contrario, apuesta por analizar la prohibición de las legislaciones checa y polaca conectando la regla específica de igualdad del artículo 22 TFUE con otras disposiciones del Derecho de la Unión, a saber:

el derecho de toda persona a la libertad de asociación, especialmente en el ámbito político (artículo 12.1 CDFUE); la relevancia de los partidos para la expresión de la voluntad popular (artículo 10.4 TUE); y el sistema de democracia representativa que rige el funcionamiento de la Unión (artículo 10.1 TUE). Para el Tribunal, el análisis arroja como resultado que la militancia en un partido político «contribuye sustancialmente al ejercicio efectivo del derecho al sufragio pasivo»<sup>8</sup>.

Por último, centrándose en la realización de los objetivos del artículo 22 TFUE, entre los que se encuentra favorecer la integración de los no nacionales en el Estado miembro de acogida (y, por ende, alcanzar una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa), el Tribunal concluye afirmando que todos los candidatos deben concurrir a las elecciones en igualdad de armas, lo que parece incluir, aunque la sentencia no lo diga expresamente, el derecho de todos los ciudadanos europeos a afiliarse a un partido político.

*2. La prohibición de afiliarse a un partido político constituye una diferencia de trato que desequilibra la igualdad de medios para el ejercicio efectivo del derecho al sufragio pasivo*<sup>9</sup>

Antes de entrar a examinar la diferencia de trato a los ciudadanos europeos no nacionales, el Tribunal de Justicia aclara que, aunque pesa sobre la Comisión el deber de acreditar el incumplimiento del Derecho de la Unión sin que quepa ningún tipo de presunción, cuando tal incumplimiento recae sobre una medida legislativa o reglamentaria cuya existencia y aplicación no se ponen en duda, basta con un análisis jurídico de la medida, es decir, no es necesario demostrar el incumplimiento del Derecho de la Unión acudiendo a su aplicación a casos específicos. En los casos que nos ocupan, la existencia y aplicación de las medidas presuntamente discriminatorias está fuera de toda discusión, por lo que el incumplimiento imputado a Chequia y Polonia requerirá un análisis jurídico de las medidas, sin entrar en el impacto específico que han tenido en los no nacionales.

---

<sup>8</sup> STJUE de 19 de noviembre de 2024, Comisión Europea/República Checa; C-808/21, § 122; STJUE de 19 de noviembre de 2024, Comisión Europea/Polonia, C-814/21, § 120.

<sup>9</sup> STJUE de 19 de noviembre de 2024, Comisión Europea/República Checa; C-808/21, §§ 128-152; STJUE de 19 de noviembre de 2024, Comisión Europea/Polonia, C-814/21, §§ 126-150.

Dicho esto, el Tribunal comienza señalando que, por más que las legislaciones checa y polaca permitan que los no nacionales puedan integrarse como candidatos independientes en las listas de los partidos políticos a las elecciones municipales y europeas, el hecho de que no puedan participar en sus órganos internos (Chequia) ni en los comités electorales (Polonia), si no imposibilita, sí que complica sus opciones de integrarse en sus listas electorales y de resultar elegidos en las elecciones. Al no poder integrarse en tales órganos o comités, no pueden discutir ni su inscripción ni el puesto que ocuparían en las listas. Para el Tribunal, esta circunstancia los coloca en una posición menos favorable que la de los nacionales de tales Estados (que sí pueden afiliarse a partidos políticos y pueden hacerse valer en sus órganos internos y en los comités electorales) para ejercer el derecho al sufragio pasivo en las elecciones municipales y europeas.

Tampoco comparte el argumento esgrimido por los Estados checo y polaco por el que la militancia de un candidato en un partido político no implica una desigualdad de trato para el ejercicio efectivo del derecho al sufragio pasivo en las elecciones municipales y europeas. Su discrepancia está basada en seis motivos: primero, el hecho de que los datos moderen la relevancia del impacto de la militancia en un partido político para integrar una lista electoral y resultar elegido en las elecciones municipales y europeas, no autoriza a extraer ninguna conclusión sobre la situación específica de los no nacionales en el ejercicio del derecho a presentarse a las elecciones municipales y europeas; segundo, el grado de popularidad de los no nacionales es normalmente inferior al de los nacionales, por lo que la afiliación a un partido político puede resultarles de especial utilidad, ya que, aprovechando la estructura e imagen del partido, pueden darse a conocer y aumentar sus opciones de resultar elegidos; tercero, la actividad y la personalidad de los candidatos tienen una importancia innegable a la hora de recabar el apoyo de los electores, pero también la tiene la pertenencia a un partido, que, es sabido, a menudo actúa como criterio definitorio de la voluntad de los votantes; cuarto, las obligaciones jurídicas que tienen los candidatos sin afiliación política no son a veces las mismas que las de los que concurren en las listas de un partido político (por ejemplo: el deber de las candidaturas independientes, no así de los partidos, de registrar una petición firmada por un

número determinado de electores cuando se presentan a las elecciones municipales checas); quinto, orientar a los ciudadanos no nacionales a integrarse en las listas elaboradas por los comités electorales de electores u organizaciones sociales, y no en las de un partido político o de una coalición de partidos, puede acabar desembocando en «una polarización entre las listas de candidatos nacionales y no nacionales, una fragmentación del discurso político y una marginalización de estos candidatos», lo que –concluye– «sería contrario al objetivo de integración perseguido por el artículo 22 TFUE»<sup>10</sup>; por último, la estructura organizativa, personal y económica de los partidos políticos y sus comités electorales sitúan a sus candidatos en una posición ventajosa respecto a los que concurren en otras listas electorales.

En suma, el Tribunal considera que la diferencia de trato que supone prohibir a los ciudadanos no nacionales afiliarse a un partido político del Estado donde residen otorga a los nacionales una situación de ventaja respecto a los no nacionales, quebrando de resultas la igualdad de medios de todos los ciudadanos europeos para concurrir como candidatos a las elecciones municipales y europeas y, en su caso, resultar elegidos en ellas.

### 3. *La identidad nacional no prevalece sobre los principios de democracia e igualdad de trato*<sup>11</sup>

El Tribunal de Justicia tampoco acoge el argumento de las autoridades checas y polacas de que permitir la afiliación de ciudadanos europeos no nacionales a sus formaciones políticas amenazaría su sistema político y constitucional y atentaría contra su identidad nacional.

Aunque empieza reconociendo que la organización de la vida política nacional, en la que los partidos políticos juegan un papel

---

<sup>10</sup> Así se recoge en la STJUE de 19 de noviembre de 2024, Comisión Europea/Polonia, C-814/21, § 143. En este punto, el Tribunal de Justicia reproduce parcialmente el contenido de la Directiva 94/80, considerando 14º, donde se señala que «la ciudadanía de la Unión tiene por objeto integrar mejor a los ciudadanos de ésta 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*» (las cursivas son nuestras).

<sup>11</sup> STJUE de 19 de noviembre de 2024, Comisión Europea/República Checa; C-808/21, §§ 153-164; STJUE de 19 de noviembre de 2024, Comisión Europea/Polonia, C-814/21, §§ 151-161.

determinante, integra la identidad nacional de los Estados, así como que los derechos que el artículo 22 TFUE atribuye a los ciudadanos europeos para participar en las elecciones municipales y europeas no alcanzan a las elecciones nacionales y regionales, advierte de que los principios de democracia e igualdad de trato comportan una serie de obligaciones jurídicamente vinculantes para los Estados, frente a las que no puede prevalecer la (pretendida) salvaguarda de la identidad nacional.

A rebufo de estos razonamientos, el Tribunal niega, por un lado, que la limitación de la actividad de los no nacionales dentro de los partidos políticos para ceñirla a su participación en los comicios municipales y europeos pudiera considerarse contraria al principio fundamental de igualdad de trato; y, por otro, afirma que la afiliación de los no nacionales a los partidos políticos del Estado de acogida garantiza la aplicación de los principios de democracia e igualdad de trato, al tiempo que respeta la identidad nacional de los Estados, ya que asegura que todos los ciudadanos europeos, sea cual sea su nacionalidad, gocen de los mismos medios cuando se presenten a las elecciones municipales y europeas.

### III. CONCLUSIÓN

Después de más de tres décadas desde que el Tratado de Maastricht entrara en vigor y creara la ciudadanía de la Unión, reconociendo el ejercicio del derecho al sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales y europeas a los ciudadanos europeos en un Estado miembro distinto al de su nacionalidad, la integración de los ciudadanos europeos no nacionales en la vida política del Estado de acogida es todavía una asignatura pendiente<sup>12</sup>.

Aunque no se disponen de datos exactos, se calcula que cuando se celebraron las últimas elecciones europeas de 2024 había más de 13 millones de ciudadanos europeos, 11 millones en edad de votar

---

<sup>12</sup> Sobre la participación política de los extranjeros (terceros países) en la Unión Europea y la necesidad de construir un estatuto del migrante con el que alcanzar su integración en la sociedad democrática europea, vid. Faggiani, V. (2022) Ciudadanía sustantiva y derechos de participación política en la UE: límites del sistema y necesidad de una mayor inclusión. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 73, pp. 915-949.

y ser votados, residiendo en un Estado miembro distinto al de su nacionalidad<sup>13</sup>. Si bien estos datos demuestran el éxito del proyecto de integración europea, otros nos indican que queda aún mucho camino por recorrer hasta alcanzar una integración real y efectiva de los ciudadanos europeos en el Estado de residencia. Prueba de ello son las estadísticas que apuntan a que el 95% de los ciudadanos de la Unión que viven fuera de su país de origen no votaron en las pasadas elecciones europeas de 2019<sup>14</sup>.

La escasa participación política de los ciudadanos europeos en los Estados de acogida es un problema que viene de lejos. Entre las razones que explican esta situación está, sin duda, la privación del derecho a afiliarse a partidos políticos nacionales, tal como parece apuntarse en las resoluciones del Tribunal de Justicia aquí analizadas. Sin embargo, el legislador europeo parece no haberla advertido: la nueva Directiva 2025/1788 del Consejo, de 24 de junio de 2025, por la que se regula el ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones europeas por los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no son nacionales, guarda silencio al respecto<sup>15</sup>.

Ahora bien, no puede decirse que la cuestión haya pasado inadvertida a todas las instituciones. Antes de interponer los recursos de incumplimiento que han dado lugar a las sentencias aquí estudiadas, la Comisión presentó un informe al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la aplicación de la Directiva 94/80. En él, afirmaba que el reconocimiento del derecho a afiliarse a partidos políticos y/o a fundarlos a los ciudadanos europeos no nacionales debía integrar los nuevos esfuerzos para reforzar sus derechos electorales e involucrarlos en la

---

<sup>13</sup> Parlamento Europeo (2023). *El Parlamento demanda mejorar las normas de participación electoral para los europeos que viven en otro país de la UE*, Temas – Parlamento Europeo, [https://www.europarl.europa.eu/topics/es/article/20230210STO74501/como-mejorar-la-participacion-electoral-de-los-europeos-en-otro-pais-de-la-ue?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.europarl.europa.eu/topics/es/article/20230210STO74501/como-mejorar-la-participacion-electoral-de-los-europeos-en-otro-pais-de-la-ue?utm_source=chatgpt.com)

<sup>14</sup> Ferrari, L., Pavone, G. Gjergji, O. (2019). *Europeans were left out of the European elections*, European Data Journalism Network, [https://www.europeandatajournalism.eu/cp\\_data\\_news/the-europeans-left-out-of-the-european-elections/](https://www.europeandatajournalism.eu/cp_data_news/the-europeans-left-out-of-the-european-elections/)

<sup>15</sup> Sobre esta nueva norma, vid. Martínez Alarcón, M.L. (2025). La nueva Directiva sobre los derechos de sufragio activo y pasivo de los «ciudadanos de la Unión no nacionales» en las elecciones al Parlamento Europeo. *La Ley Unión Europea*, 139.

vida democrática del Estado miembro de acogida.<sup>16</sup> Así, amparándose en el principio de no discriminación en el ejercicio del derecho al sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales, la Comisión sostuvo que los no nacionales debían poder participar de manera plena en la esfera pública del Estado de residencia, lo que implicaba poder afiliarse a los partidos políticos existentes en dicho Estado o, incluso, fundar otros. Pero no se detenía aquí, ya que advertía de que, en caso de que los Estados miembros no eliminasen de sus legislaciones las limitaciones que impiden a los no nacionales afiliarse y/o fundar partidos políticos, la Comisión haría uso de sus competencias para velar por el adecuado cumplimiento de la Directiva 94/80.

Las sentencias que aquí comentamos demuestran que la advertencia de la Comisión no era meramente retórica. Como se ha expresado en el apartado anterior del trabajo, el Tribunal divide su decisión por compases. El primero es el dedicado a redefinir –*aclorar*, sería el verbo que utilizaría el Tribunal– el alcance del artículo 22 TFUE, previo deslinde del principio de no discriminación del artículo 18 TFUE. Con esta operación, el Tribunal colma la omisión del Derecho derivado sobre el derecho de los no nacionales a afiliarse un partido político como paso previo a presentarse a los comicios. Empero, esta operación, favorable al ejercicio efectivo del derecho al sufragio pasivo de los no nacionales y a su participación en la vida política del Estado de acogida (y que recuerda que el proyecto de integración europea va más allá de circular y residir en cualquier Estado miembro de la Unión), no impide dudar sobre la utilización de interpretaciones manipulativas con que remediar la falta de acuerdo entre los Estados miembros para incluir expresamente el derecho a la afiliación política en la legislación de desarrollo sobre las modalidades de ejercicio del derecho al sufragio activo y pasivo de los no nacionales.

El siguiente compás es el que consiste en recordar y subrayar el destacado papel que desempeñan los partidos políticos en las democracias representativas que inspiran el funcionamiento de

---

<sup>16</sup> Este informe es también objeto de estudio en Bilbao Ubillos, J.M. (2025). ¿Afecta la prohibición legal de afiliarse a un partido político al derecho de los ciudadanos de la Unión residentes en otro Estado a ser candidatos en las elecciones locales y europeas? Sentencia del Tribunal de Justicia, Gran Sala, de 19 de noviembre de 2024, asunto C-808/21: Comisión / República Checa. *La Ley Unión Europea*, 132.

la Unión. Los medios que disponen los partidos políticos en las elecciones son –dice el Tribunal– tributarios de su cometido en los sistemas democráticos. Es en este punto donde quizás se echa en falta un mayor desarrollo en la argumentación del Tribunal. Bastaría con recordar que la presentación de las candidaturas es una prerrogativa que los sistemas atribuyen a los partidos por tener encomendadas las misiones de expresar el pluralismo político, ser instrumento para la participación política de los ciudadanos y concurrir a la formación de la voluntad popular. Estas misiones se traducen en un conjunto de funciones, a saber: reducir la complejidad social, filtrar las demandas ciudadanas y articular una agenda política, diseñar estrategias para alcanzar sus objetivos, definirlos en un programa electoral y, por último, confeccionar sus listas electorales (Pérez-Moneo, 2012, pp. 41-58). En cambio, consideramos que el Tribunal acierta cuando no se deja llevar por datos estadísticos, muchas veces huecos, que restan importancia a la integración en una lista electoral de un partido político para resultar elegido y apuntan a la personalidad del candidato como criterio determinante del voto de los electores. No se nos ocurre ningún caso en el que un comité electoral haya accedido a renunciar a los recursos materiales y económicos a su alcance por el ingenio de sus candidatos.

En el tercer y último compás suena la *cantinel*a del respeto a la identidad nacional como excusa del incumplimiento de las obligaciones que el Derecho de la Unión impone a los Estados miembros. En esta ocasión, se defendía que la afiliación de los no nacionales a los partidos políticos del Estado de acogida ponía en peligro sus sistemas políticos y constitucionales, ya que los no nacionales habrían de participar necesariamente en todas las decisiones del partido, incluidas las relativas a las elecciones presidenciales o legislativas nacionales y regionales (en las que, es sabido, tales ciudadanos no pueden participar), so pena de quebrar el principio de igualdad de trato entre militantes. Aunque de nuevo se aprecia cierta parquedad argumentativa (Peers, 2024) que intenta colmarse con la invocación de los principios de democracia e igualdad de trato en tanto que axiomas inspirados en los valores de la Unión, la conclusión alcanzada por el Tribunal es compartida. Son muchas las fórmulas para superar el obstáculo de un hipotético trato desigual entre militantes de un mismo

partido. Una de ellas es la que adopta el Estado español: después de reconocer que todos los ciudadanos de la Unión, nacionales y no nacionales, disfrutan del derecho a fundar y afiliarse a partidos políticos, autoriza que las formaciones puedan establecer diferentes modalidades de afiliación y distintos derechos y deberes<sup>17</sup>.

Aún resuenan las palabras de Kelsen en las que afirmaba que solo por ofuscación o dolo podía sostenerse la posibilidad de una democracia sin partidos políticos (Kelsen, 2015, p. 37). Pues bien, parece claro que ni la ofuscación, ni el dolo, ni la celotipia de ciertos Estados por reservar la participación política en la vida democrática de los Estados a los nacionales con el supuesto fin de proteger sus sistemas políticos y constitucionales, autorizan la privación del derecho de los ciudadanos europeos no nacionales a afiliarse a un partido político en el Estado de acogida. En juego no está solo el ejercicio efectivo del derecho al sufragio pasivo en las elecciones municipales y europeas, sino también el estatuto de ciudadanía europea y el proyecto de integración que un buen día inspiró su creación.

## BIBLIOGRAFÍA

- BILBAO UBILLOS, J. M. (2025). ¿Afecta la prohibición legal de afiliarse a un partido político al derecho de los ciudadanos de la Unión residentes en otro Estado a ser candidatos en las elecciones locales y europeas? Sentencia del Tribunal de Justicia, Gran Sala, de 19 de noviembre de 2024, asunto C-808/21: Comisión / República Checa. *La Ley Unión Europea*, 132.
- FAGGIANI, V. (2022). Ciudadanía sustantiva y derechos de participación política en la UE: límites del sistema y necesidad de una mayor inclusión. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 73, pp. 915-949.

---

<sup>17</sup> Pese a su redacción original en la que reservaba el derecho a fundar partidos políticos a los españoles, el artículo 1.1 de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, reformado por la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, dispone que «los ciudadanos de la Unión Europea podrán crear libremente partidos políticos conforme a lo dispuesto en la Constitución y en la presente ley orgánica». Para saber qué derechos tendrían como afiliados los ciudadanos de la Unión no españoles, es útil la lectura del artículo 8.2, en el que se advierte de que «los estatutos de los partidos políticos podrán establecer diferentes modalidades de afiliación en función del nivel de vinculación al partido político. Los afiliados de una misma modalidad tendrán iguales derechos y deberes».

- FERRARI, L., PAVONE, G. y GJERGJI, O. (2019). *Europeans were left out of the European elections*, European Data Journalism Network, [https://www.europeandatajournalism.eu/cp\\_data\\_news/the-europeans-left-out-of-the-european-elections/](https://www.europeandatajournalism.eu/cp_data_news/the-europeans-left-out-of-the-european-elections/)
- KELSEN, H. (2015). *Esencia y valor de la democracia*. Coyoacán, 2ª ed.
- MARTÍNEZ ALARCÓN, M. L. (2025). La nueva Directiva sobre los derechos de sufragio activo y pasivo de los «ciudadanos de la Unión no nacionales» en las elecciones al Parlamento Europeo. *La Ley Unión Europea*, 139.
- PEERS, S. (2024). EU Citizens' Right to Join Political Parties, *Verfassungsblog* <https://verfassungsblog.de/eu-citizens-right-to-join-political-parties/>
- PÉREZ-MONEO, M. (2012). *La selección de candidatos electorales en los partidos*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.