

***Dumping* electoral, inmunidad parlamentaria y privilegios políticos. Una mirada crítica en clave de constitucionalismo europeo multinivel**

LUIS JIMENA QUESADA¹

Catedrático de Derecho Constitucional y miembro
del Instituto de Derechos Humanos
Universitat de València

Resumen

El presente trabajo se aproxima a los diversos estándares electorales europeos con objeto de efectuar una crítica a maniobras que crean espacios de inmunidad o privilegios políticos, permiten la elusión de responsabilidad penal y distorsionan el juego leal de la democracia representativa. En este sentido, el autor aborda la jurisprudencia tanto del Tribunal Europeo de Derechos Humanos como del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en dicho ámbito, así como las sinergias entre ambas jurisdicciones europeas y su impacto a escala nacional. Esas maniobras de *dumping* electoral son objeto de discernimiento, a través del estudio de la jurisprudencia europea (con algunas referencias asimismo al sistema interamericano de derechos humanos), en relación con otro tipo de movilidad y movimientos en la contienda electoral (personas desplazadas internas o nacionales residentes en el extranjero). Las reflexiones finales apuntan a la necesaria buena fe que ha de impregnar el funcionamiento conjunto del sistema electoral, no solamente a través de exigencias legales

1 El presente trabajo se ha elaborado en el marco del proyecto del Ministerio de Ciencia e Innovación PID2021-128309NB-I00, así como en el ámbito del grupo de investigación de la Universitat de València Derechos Humanos y Carta Social Europea (referencia: GIUV2013-148).

que persigan el abuso de derecho y el fraude ley, sino también mediante parámetros morales y éticos (códigos de conducta y buenas prácticas). En suma, la integridad de los procesos electorales pretende consolidar la calidad democrática como imperativo axiológico a escala constitucional y europea.

Palabras clave: estándares electorales, constitucionalismo europeo, abuso de derecho, calidad democrática.

Resum

Aquest treball s'aproxima als diversos estàndards electorals europeus per tal de fer una crítica a maniobres que creen espais d'immunitat o privilegis polítics, permeten l'elusió de responsabilitat penal i distorsionen el joc lleial de la democràcia representativa. En aquest sentit, l'autor aborda la jurisprudència tant del Tribunal Europeu de Drets Humans com del Tribunal de Justícia de la Unió Europea en aquest àmbit, així com les sinergies entre les dues jurisdiccions europees i el seu impacte a escala nacional. Aquestes maniobres de dúmping electoral són objecte de discerniment, a través de l'estudi de la jurisprudència europea (amb algunes referències així mateix al sistema interamericà de drets humans), en relació amb un altre tipus de mobilitat i moviments a la contesa electoral (persones desplaçades internes o nacionals residents a l'estranger). Les reflexions finals apunten a la bona fe necessària que ha d'impregnar el funcionament conjunt del sistema electoral, no només a través d'exigències legals que persegueixen l'abús de dret i el frau llei, sinó també mitjançant paràmetres morals i ètics (codis de conducta i bones pràctiques). En suma, la integritat dels processos electorals preten consolidar la qualitat democràtica com a imperatiu axiològic a escala constitucional i europea.

Paraules clau: estàndards electorals, constitucionalisme europeu, abús de dret, qualitat democràtica.

Abstract

This essay approaches the various European electoral standards with the aim of criticising manoeuvres that create spaces of immunity or political privileges, allow the avoidance of criminal responsibility and distort the fair play of representative democracy. Indeed, the author discusses the case law of both the European Court of Human Rights and the Court

of Justice of the European Union in this field, as well as the synergies between the two European jurisdictions and their impact at the national level. These electoral *dumping* manoeuvres are discerned, through the study of European case-law (with some references also to the Inter-American human rights system), in relation to other types of mobility and movements in the electoral contest (internally displaced persons or nationals residing abroad). The final reflections point to the necessary good faith that must permeate the whole functioning of the electoral system, not only through legal requirements to prosecute abuse of law and fraud, but also through moral and ethical patterns (codes of conduct and good practices). In short, the integrity of electoral processes seeks to consolidate democratic quality as an axiological imperative at both constitutional and European levels.

Key words: electoral standards, European constitutionalism, abuse of law, democratic quality.

Sumario

- I. Cuestiones introductorias: aproximación a los estándares electorales europeos y su problemática en clave de constitucionalismo multinivel
- II. Dumping electoral e implicaciones políticas en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos:
 1. Presupuestos para ponderar las restricciones al dumping electoral: margen de apreciación nacional y ejercicio efectivo del derecho de sufragio
 2. La aceptación por la Corte de Estrasburgo de las restricciones a las prácticas de *dumping* electoral
 3. Discernimiento entre dumping electoral y otros supuestos de movilidad en la contienda electoral
- III. Dumping electoral e implicaciones políticas en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea
- IV. El complejo entrecruzamiento de estándares jurisprudenciales europeos y su impacto a escala nacional
- V. Reflexiones finales: sobre el abuso de derecho en materia electoral y la calidad democrática como imperativo axiológico a escala europea
- VI. Bibliografía

I. Cuestiones introductorias: aproximación a los estándares electorales europeos y su problemática en clave de constitucionalismo multinivel

De entrada, si reconducimos los estándares electorales europeos al Consejo de Europa y a la Unión Europea (UE) —dado que la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa tiene sus particularidades, lo cual no quiere decir que sea ajena a las preocupaciones por la calidad democrática en términos de respeto de las reglas electorales—,² conviene afirmar que la pertenencia a las dos primeras se basa esencialmente en el respeto de la democracia, el estado de derecho y los derechos humanos (Castellà Andreu 2023, 25). Los tres pilares son imprescindibles e implican el ejercicio efectivo de los derechos electorales.

Con tal espíritu, el preámbulo del Convenio europeo de derechos humanos de 1950 (CEDH) reafirma que el mantenimiento de las bases de la justicia y la paz en el mundo «reposa esencialmente, de una parte, en un régimen político verdaderamente democrático, y, de otra, en una concepción y un respeto comunes de los derechos humanos»; al tiempo, los signatarios se consideran «gobiernos de estados europeos animados por un mismo espíritu y en posesión de un patrimonio común de ideales y de tradiciones políticas, de respeto a la libertad y de primacía del derecho».

El caso es que el CEDH como tal no consagró los derechos electorales, lo cual vino de la mano del primer protocolo adicional, adoptado en París el 20 de marzo de 1952, concretamente en su

2 UNIÓN EUROPEA: *Compendio de Estándares Internacionales sobre Elecciones*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 4.ª ed., 2016, p. 37: «El Documento de Copenhague [1991], y el trabajo de la OSCE en general, han sido importantes para el desarrollo de las normas electorales en Europa. La OSCE ha desempeñado un papel significativo en el desarrollo de la observación electoral, a través de la Oficina de la OSCE para las Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH), que tiene el mandato de observar el cumplimiento de los compromisos electorales contenidos en el Documento de Copenhague por los Estados participantes. Además, la OSCE ha sido muy activa en el área de la protección a las minorías, otro ámbito al que hace referencia el Documento de Copenhague».

artículo 3 (derecho a elecciones libres).³ En tal sentido, en la primera sentencia del Tribunal de Estrasburgo (STEDH), que abordó la interpretación de dicha disposición (STEDH Mathieu-Mohin y Clerfayt c. Bélgica de 2 de marzo de 1987) se incidió en que el preámbulo del CEDH propugna que el mantenimiento de las libertades fundamentales «reposa esencialmente en un régimen político verdaderamente democrático» y, a tal efecto, al consagrar un principio característico de dicho régimen «el artículo 3 del Protocolo n.º 1 reviste por tanto una importancia capital en el sistema del convenio».⁴

En esa misma sentencia, el TEDH alude a los *travaux préparatoires* de dicho protocolo, los cuales revelan que la intención de sustraer la materia al control de la Corte de Estrasburgo no prosperó y, naturalmente, se encuentran en dichos trabajos «frecuentes menciones a la "libertad política", a los "derechos políticos", a los "derechos y libertades políticas del individuo", al "derecho a elecciones libres" y al "derecho de voto"». ⁵ Y se refiere asimismo a la evolución de la doctrina de la antigua Comisión Europea de Derechos Humanos (desaparecida en 1998 con la entrada en vigor del Protocolo n.º 11 al CEDH) a propósito de la naturaleza de los derechos consagrados en el artículo 3 del Protocolo n.º 1, una doctrina que dice hacer suya el propio TEDH:⁶ según dicha doctrina, se habría transitado desde la idea de un derecho «institucional» a la organización de elecciones⁷ hacia la noción de «sufragio universal»⁸ y después, por vía de consecuencia, hacia la noción

3 El artículo 3 del Protocolo n.º 1 presenta la siguiente redacción: «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».

4 STEDH Mathieu-Mohin y Clerfayt c. Bélgica de 2 de marzo de 1987, §47.

5 *Ibidem*, § 49.

6 *Ibidem*, §51.

7 Comisión Europea de Derechos Humanos (Comisión), decisión de 18 de septiembre de 1961 sobre la admisibilidad de la demanda n.º 1028/61, X. c. Bélgica, *Annuaire de la Convention Européenne des Droits de l'Homme / Yearbook of the European Convention on Human Rights*, volumen 4, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1961, p. 339.

8 Comisión, decisión de 6 de octubre de 1967 sobre la admisibilidad de la demanda n.º 2728/66, X. c. República Federal de Alemania, *ibidem*, volumen 10, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1967, p. 339.

de derechos de participación (que se cifra en «el derecho de voto» y en el «derecho de ser candidato para la elección del cuerpo legislativo»⁹).

Sobre esta última cuestión, ya la propia STEDH Mathieu-Mohin y Clerfayt c. Bélgica de 1987 aclaró que la expresión «cuerpo legislativo» no aludía solo ni necesariamente al parlamento nacional, pudiendo entenderse referida a una o ambas cámaras de dicho parlamento o a asambleas legislativas territoriales, en función de la estructura constitucional de cada Estado. Aclarado lo cual, la Corte de Estrasburgo ha entendido que la convocatoria de un referéndum de independencia es una cuestión más compleja a efectos de considerar si tendría aval o no en los derechos consagrados en el artículo 3 del Protocolo n.º 1 al CEDH.

En este sentido, en la decisión de inadmisibilidad Forcadell i Lluís y otros c. España de 28 de mayo de 2019, a propósito de los avatares del escrutinio del referéndum de 1 de octubre de 2017 declarado inconstitucional en España, se recordó que «en un asunto relativo al referéndum escocés, el tribunal dijo que, incluso si se pudiera considerar que se trataba de la elección de un cuerpo legislativo, los procedimientos electorales bajo la forma de referéndum no entraban en el campo de aplicación del artículo 3 del Protocolo n.º 1 (Moohan y Gillon c. Reino Unido (dec.), números 22962/15 y 23345/15, §§ 40 y 41, 13 junio 2017)».¹⁰

Desde esta óptica, las cuestiones referentes al instituto del referéndum han sido abordadas por el *soft law* del Consejo de Europa, señaladamente en el seno de la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho, conocida como Comisión de Venecia (Úbeda de Torres 2020, 564). Un documento relevante a tal efecto es el Código de buenas prácticas sobre referendos, adoptado en Venecia entre

9 Comisión, decisión de 30 de mayo de 1975 sobre la admisibilidad de las demandas n.º 6745 y n.º 6746, W., X, Y. y Z. c. Bélgica, *ibidem*, volumen 18, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1976 p. 245.

10 Decisión de inadmisibilidad Forcadell i Lluís y otros c. España de 28 de mayo de 2019, demanda n.º 75147/17, §42.

diciembre de 2006 y marzo de 2007.¹¹ En él se hace hincapié en que los referendos democráticos no pueden ser posibles sin que exista respeto por los derechos humanos, en particular la libertad de expresión y de prensa, la libertad de tránsito dentro de un país, o las libertades de reunión y asociación con propósitos políticos, incluyendo la libertad de crear nuevos partidos políticos; además, las restricciones a estas libertades deben contar con una justificación legal, ser de interés público y cumplir con el principio de proporcionalidad (apartado II.1).

Lo mismo ha sucedido en el terreno de las noticias falsas y su influencia en las campañas electorales: como ilustración, la cuestión de la desinformación, con pretensión de manipulación de periodistas nacionales y extranjeros por parte de las autoridades catalanas, estuvo presente asimismo en el contexto del inconstitucional referéndum de 1 de octubre de 2017 celebrado en Cataluña (Morel 2018). Por descontado, en el supuesto de que la empresa informativa se prestara a ese juego, en connivencia con las autoridades públicas, entraría en escena el derecho a poder negarse a participar en la elaboración de informaciones contrarias a los principios éticos de la comunicación como parte integrante de la cláusula de conciencia de los periodistas (Oliver Araujo 2024, 28-31).

En este terreno, el TEDH cuenta con algunos pronunciamientos interesantes, si bien no europeizantes, sino relacionados con la evaluación de la específica normativa nacional y, por tanto, confiriendo peso al margen de apreciación nacional en la materia (Krzywón 2021, 443-467). Por tal razón, cobra interés nuevamente el *soft law*, y adquieren relevancia documentos como la Recomendación CM/Rec(2022)12, de 6 de abril de 2022, del Comité de Ministros a los

11 Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia): *Código de buenas prácticas sobre referendos*, adoptado por el Consejo para Elecciones Democráticas en su 19.ª reunión (Venecia, 16 de diciembre de 2006) y la Comisión de Venecia en su 70.ª sesión plenaria (Venecia, 16-17 de marzo de 2007), CDL-AD(2007)008rev-cor, Or. Fr. Estudio n.º 371/2006, Estrasburgo, 27 de octubre de 2018. Acceso: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)008rev-cor-spa](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)008rev-cor-spa) (consulta el 22 de julio de 2024).

Estados miembros sobre la comunicación electoral y la cobertura mediática de las campañas electorales:¹² en el anexo de dicha recomendación se contienen unas líneas directrices, en donde el punto de partida consiste en que «deberían aplicarse a todos los tipos de escrutinios que se desarrollen en los Estados miembros, incluidos, en su caso, los referendos y las demás votaciones populares», para poner colofón insistiendo en que los medios de comunicación deben contribuir a la educación, fomentando las competencias digitales (Pauner Chulvi y Tomás Mallén 2021, 131-137) y la reflexión crítica (Vidal Prado 2023, 135-169), pues ello «constituye una parte esencial de la ciudadanía en el nuevo entorno en línea y una condición previa para una participación informada de toda persona en la vida política de un país, ya sea como elector, ya sea como responsable político».

Trasladándonos a la Unión Europea, es conocido que carece de una competencia general en materia electoral, al no existir en la legislación primaria o secundaria una disposición similar al artículo 3 del Protocolo n.º 1 al CEDH. En particular, las competencias de la Unión Europea se despliegan en el ámbito de la configuración del Parlamento Europeo desde su elección directa decidida en 1976,¹³ así como en la confirmación del derecho de sufragio y pasivo en dichas elecciones europeas y, además, en los comicios locales, mediante el Tratado de Maastricht de 1992 (como parte integrante de la nueva noción de ciudadanía de la Unión). Y así se plasma en los artículos 39 y 40 de la

12 Adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 6 de abril de 2022 en la 1431ª reunión de los Delegados de los Ministros. Acceso: <https://search.coe.int/cm/?i=0900001680a6172e> (consulta el 22 de julio de 2024). Véase también, en el marco del sistema interamericano, OEA: *Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales*, elaborada por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos con los aportes del Departamento de Cooperación y Observación Electoral y el Departamento de Derecho Internacional de la Secretaría General de la OEA, Washington, 2019, 53 pp. (acceso: https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/Guia_Desinformacion_VF.pdf; consulta el 22 de julio de 2024).

13 Acta relativa a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo, aneja a la Decisión 76/787/CECA, CEE, Euratom del Consejo, de 20 de septiembre de 1976 (DO 1976, L 278, p. 1).

Carta de los derechos fundamentales (CDFUE), vinculante desde el 1 de diciembre de 2009 con la vigencia del Tratado de Lisboa.

Dicho lo cual, más allá de ese reconocimiento de los derechos de sufragio activo y pasivo en elecciones europeas y municipales, el régimen electoral de ambos tipos de comicios queda en manos de los estados. De hecho, en el caso concreto de las elecciones al Parlamento Europeo, si bien es cierto que la normativa de la Unión Europea establece algunos criterios básicos (no sistema mayoritario, sino proporcional; distribución decrecientemente proporcional de escaños; o mandato de cinco años), no existe un procedimiento electoral uniforme en todos los Estados miembros, sino que se organizan «de acuerdo con principios comunes a todos los Estados miembros».¹⁴ Ello no ha sido obstáculo para que la misma circunstancia de la elección directa de la eurocámara haya ido revestida de cierta relevancia constitucional europea (trocada a menudo de una voluntarista retórica constitucional); de modo que no es solo la institución más democrática, sino que por su carácter electivo ello la convierte también en la institución más supranacional de la Unión Europea (Schütze 2024, 11).

A decir verdad, pese a la paulatina superación del déficit democrático, el Parlamento Europeo no ha llegado a ser todavía la institución de mayor peso decisorio frente a las dos que representan y aglutinan los intereses estatales (el Consejo y el Consejo Europeo). Sobre este punto, en ocasiones se ha resaltado que la institución realmente más democrática desde el punto de vista de la separación de poderes es el TJUE (Mancini 1993, 595-606), al que no obstante cabe achacar algunas reglas de funcionamiento susceptibles de crítica en clave de transparencia, como la ausencia de la técnica de los votos

14 Véase artículo 223.1 TFUE: «El Parlamento Europeo elaborará un proyecto encaminado a establecer las disposiciones necesarias para hacer posible la elección de sus miembros por sufragio universal directo, de acuerdo con un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros o de acuerdo con principios comunes a todos los Estados miembros. El Consejo establecerá las disposiciones necesarias por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial, previa aprobación del Parlamento Europeo, que se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen. Dichas disposiciones entrarán en vigor una vez que hayan sido aprobadas por los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales».

particulares. Aspecto este último que puede provocar una difícil comprensión de algunos de sus pronunciamientos, tanto en el plano formal (un difícil equilibrio «redaccional») como en el contenido.

Como se verá, la complejidad de semejante equilibrio es posible apreciarla en pronunciamientos como la STJUE de 19 de diciembre de 2019 (Junqueras Vies, asunto C-502/19), que vino precedida por unas conclusiones del abogado general (básicamente asumidas en la sentencia) no ajenas a esa retórica constitucional en el seno de la Unión Europea. En realidad, no es que no compartamos el proceso de constitucionalización de la Unión Europea; al contrario, suscribimos absolutamente la vocación y apuesta federales marcadas desde los orígenes por la Declaración Schuman de 9 de mayo de 1950. El problema radica en que ese desarrollo constitucional por la vía de la jurisprudencia del TJUE, ante la ausencia de nitidez de la normativa electoral comunitaria, ha de llevarse a cabo en cuidadosas condiciones de conciliación con la propia transformación constitucional que es forjada por la jurisprudencia del TEDH (García Roca 2019, 175-203), para que el entrecruzamiento de ambas jurisdicciones europeas sea trasunto de un diálogo fluido (apartado IV, *infra*).¹⁵

Con estos mimbres, tras las cuestiones introducidas en el presente apartado acerca de los diversos estándares electorales europeos, seguirá un apartado segundo que se ocupará de la problemática del *dumping* electoral y sus implicaciones políticas en la jurisprudencia del TEDH, que se completará por un apartado tercero que abordará análoga problemática en la jurisprudencia del TJUE para, a continuación, en

15 En sus Conclusiones (presentadas el 12 de noviembre de 2019), el abogado general Maciej Szpunar enfocó del siguiente modo la necesaria adquisición de la condición de diputado europeo para gozar de inmunidad como miembro de la eurocámara (apartado 12): «En el orden institucional de la Unión Europea, el proceso de adquisición de esta condición se rige, en parte, por las disposiciones nacionales de los Estados miembros y, en parte, por las del derecho de la Unión. El presente asunto plantea la cuestión de la distribución de los respectivos ámbitos de aplicación de estos diferentes ordenamientos jurídicos. Reviste, por lo tanto, una *relevancia constitucional* que rebasa ampliamente la situación personal del recurrente en el procedimiento principal y del debate político nacional en torno a él. Desde esta *perspectiva constitucional* me dispongo a abordar las cuestiones jurídicas suscitadas en el presente asunto» (la cursiva es nuestra).

el apartado 4 someter a examen el complejo entrecruzamiento de estándares jurisprudenciales europeos y su impacto a escala nacional. Completará el estudio un apartado de reflexiones finales acerca del abuso de derecho en materia electoral y la calidad democrática como imperativo axiológico a escala europea.

Advertido lo anterior, nos parece pertinente aclarar nuestra aproximación al *dumping* electoral (y sus implicaciones en términos de inmunidad parlamentaria y privilegios políticos) en torno al cual gira el presente estudio, para así comprender las eventuales restricciones a dicha práctica. En esta línea, vamos a reconducir las prácticas de *dumping* electoral a maniobras en apariencia abusivas o fraudulentas que crean distorsiones en el espacio político y en el juego leal de la democracia representativa, las cuales permanecen frecuentemente impunes bajo el manto de una supuesta inteligente estrategia de ingeniería jurídica; y discerniremos asimismo esas prácticas de supuestos relacionados con otro tipo de movilidad y movimientos en la contienda electoral. Y es que la buena fe debe impregnar el funcionamiento conjunto del sistema electoral, tanto a través de exigencias legales que persiga el abuso de derecho y el fraude ley, como mediante parámetros morales y éticas (códigos de conducta y buenas prácticas), razón por la cual la jurisprudencia internacional puede hacerse eco de ambos tipos de exigencias (en el segundo caso, de normas de *soft law*).

II. *Dumping* electoral e implicaciones políticas en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

1. Presupuestos para ponderar las restricciones al dumping electoral: margen de apreciación nacional y ejercicio efectivo del derecho de sufragio

Por lo pronto, para entender las restricciones a las prácticas de *dumping* electoral, es menester avanzar que la jurisprudencia del TEDH ha

establecido «una distinción entre los derechos electorales “activos” y “pasivos”; es decir, entre el derecho a participar (“activamente”) en una elección como elector y el derecho a presentarse (“pasivamente”) a una elección como candidato. Los derechos electorales “pasivos” gozan de menor protección que los derechos electorales “activos”». ¹⁶

Con tales premisas, en la emblemática STEDH Mathieu-Mohin y Clerfayt c. Bélgica de 1987 se anticipó que los derechos electores reconocidos en el artículo 3 del Protocolo n.º 1 «no son absolutos». Como dicha disposición «los reconoce sin enunciarlos en términos expresos y menos todavía definiéndolos, habiendo lugar para limitaciones implícitas», tanto más cuanto que en sus ordenamientos jurídicos internos respectivos los estados disponen en la materia «de un amplio margen de apreciación, si bien corresponde al tribunal determinar en última instancia sobre la observancia de las exigencias del Protocolo n.º 1; hay que asegurar que dichas condiciones no constriñan los derechos de que se trate hasta el punto de afectar a su misma sustancia y de privarlos de su efectividad, que persigan un fin legítimo y que los medios empleados no se revelen desproporcionados» (§ 52). Por otra parte, es obvio que la eventual aplicación de las restricciones debe ser objeto de una interpretación restrictiva a la luz del artículo 18 CEDH (limitación de la aplicación de las restricciones de derechos). ¹⁷

En puridad, como recuerda en la misma sentencia el TEDH, el artículo 3 del Protocolo n.º 1 se limita a prescribir la celebración de elecciones libres, en intervalos razonables, con escrutinio secreto y en condiciones que aseguren la libre expresión de la opinión del pueblo. Ahora bien, al margen de ello, no establecería ninguna obligación de introducir un sistema electoral determinado, ya sea proporcional

¹⁶ Véase la ficha temática sobre el derecho de sufragio de la Unidad de prensa del TEDH: «Droit de vote»/«Right to vote», septiembre 2023: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/FS_Vote_FRA (versión francesa), https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/FS_Vote_ENG (versión inglesa), p. 1 (consulta el 22 de julio de 2024).

¹⁷ A tenor del artículo 18 CEDH: «Las restricciones que, en los términos del presente Convenio, se impongan a los citados derechos y libertades no podrán ser aplicadas más que con la finalidad para la cual han sido previstas».

o mayoritario, a una o dos vueltas, como tampoco podría evitar el fenómeno de los votos no útiles. El caso es que «el Tribunal reconoce a los Estados contratantes un amplio margen de apreciación, teniendo presente la diversidad en el espacio, y la variabilidad en el tiempo, de sus leyes en la materia», de tal suerte que «los sistemas electorales pretenden responder a objetivos a veces poco compatibles entre ellos: de un lado, reflejar de manera aproximadamente fiel las opiniones del pueblo y, de otro, canalizar las corrientes de pensamiento para favorecer la formación de una voluntad política de una coherencia y de una claridad suficientes» (§ 54).

Queda claro entonces que el diseño del sistema electoral, ya sea en los preceptos constitucionales o en las demás disposiciones legislativas del ordenamiento interno, entra en buena medida en el margen de apreciación nacional; sin por ello descartarse totalmente el control del TEDH para asegurar el efecto útil del artículo 3 de Protocolo n.º 1 y el consiguiente ejercicio efectivo del derecho de sufragio. Más aún, damos por sentado que las disposiciones nacionales no pueden servir de pretexto para incumplir las disposiciones convencionales europeas, tal como se desprende del artículo 27 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969 (interiorizada por el artículo 96 de la Constitución española de 1978). Ciertamente, si incluso las disposiciones constitucionales en materia electoral se revelaren anticonvencionales, la Corte de Estrasburgo podría ser llamada a evaluarlas.

Esto último es precisamente lo que se encontró en el origen de la STEDH Alajos Kiss c. Hungría de 20 de mayo de 2010. El demandante había perdido su derecho de voto porque había sido puesto bajo tutela por razones psiquiátricas. La constitución húngara preveía una restricción automática y general del derecho de voto de las personas sometidas a tutela. Ante la denuncia de tal situación, el TEDH concluyó que hubo una vulneración del artículo 3 del Protocolo n.º 1. Tras admitir la Corte de Estrasburgo que la retirada del derecho de voto respondía a la finalidad legítima de garantizar que solo los ciudadanos capaces de

evaluar las consecuencias de sus decisiones pudieran participar en los asuntos públicos, subrayó, no obstante, que no podía aceptar que se impusiera una restricción absoluta del derecho de voto a una persona sometida a tutela sin tener en cuenta sus facultades reales.¹⁸

Un supuesto análogo se resolvió mediante la STEDH *Anatoliy Marinov c. Bulgaria* de 15 de febrero de 2022. En particular, el demandante denunciaba que no había podido ejercer su derecho de sufragio activo en las elecciones parlamentarias búlgaras de 2017. De conformidad con la constitución, su derecho de sufragio le había sido retirado automáticamente en 2000, cuando había sido sometido a tutela parcial debido a problemas psiquiátricos. El interesado alegó que la retirada automática de su derecho de voto, sin control judicial individualizado y por el solo motivo de estar bajo tutela parcial, era desproporcionada. Consideraba que la exclusión del voto en las elecciones de las personas con discapacidad, incluidas aquellas con problemas de salud mental, constituía una violación de las normas internacionales.

El TEDH concluyó en este caso que hubo una vulneración del artículo 3 del Protocolo n.º 1, al entender que la retirada indiscriminada del derecho de voto del demandante (sin control judicial individualizado y por el único motivo de que había sido sometido a una tutela parcial) no había sido proporcionada al objetivo legítimo perseguido por la medida. En particular, el TEDH observó que la restricción en cuestión no distinguía entre las personas sometidas a tutela plena y las sometidas a tutela parcial. Además, no estaba acreditado que el legislador búlgaro hubiera intentado ponderar los intereses en juego o evaluar la proporcionalidad de la restricción constitucional tal como estaba redactada,¹⁹ lo que habría permitido a los tribunales

18 En el mismo sentido, véase la STEDH *Gajcsi c. Hungría* de 23 de septiembre de 2014.

19 Esta era la redacción que presentaba, tal como se recoge en la sentencia del TEDH (§ 13), el artículo 42.1 de la Constitución búlgara: «Todo ciudadano mayor de 18 años, con excepción de los que se encuentren bajo tutela o que cumplan una pena de prisión, tendrá libertad para elegir a las autoridades estatales y locales y votar en referendos». Dicha disposición constitucional fue posteriormente enmendada, para sustituir el inciso «bajo tutela» por «bajo interdicción judicial».

analizar la capacidad de una persona para ejercer su derecho de voto independientemente de la decisión de colocarla bajo tutela. En el caso de autos, el demandante había perdido su derecho de voto como consecuencia de una restricción que privaba automática y totalmente del derecho de sufragio a las personas sometidas a tutela parcial, sin ninguna evaluación judicial individualizada de su aptitud para votar.

Recapitulando, el TEDH reiteró su jurisprudencia según la cual semejante tratamiento general de las personas con discapacidad intelectual o mental era cuestionable, por lo que la restricción de sus derechos debía estar sujeta a un escrutinio riguroso.²⁰ Una jurisprudencia que no queda exenta de críticas, en la medida en que pondría de manifiesto que existen prejuicios por vencer; razón por la cual debemos seguir reflexionando como sociedad sobre la forma en la que votamos y sobre la sagrada naturaleza del derecho al voto, que, a fin de cuentas, es lo que le otorga legitimidad al sistema (Safadi, Vázquez, Garganta y Herrero Ducloux 2023, 76).

Por último, resulta pertinente cerrar el presente epígrafe con un asunto en donde la restricción a los derechos electorales que hacía inefectivo su ejercicio se desprendía, no de la Constitución nacional, sino de la legislación infraconstitucional, la cual iba más allá del margen de apreciación permitido en dicho terreno. Se trata de la STEDH

20 Una solución diversa se había alcanzado en la STEDH Caamaño Valle c. España de 11 de mayo de 2021. La demandante alegaba que la privación del derecho de voto de su hija, con discapacidad mental, comportaba una restricción discriminatoria en el ejercicio del derecho de sufragio. Sin embargo, el TEDH concluyó que no se había vulnerado el artículo 3 del Protocolo n.º 1, solo ni en combinación con el derecho a la igualdad del artículo 14 CEDH, como tampoco el art. 1 (prohibición general de discriminación) del Protocolo n.º 12 al CEDH. En síntesis, el TEDH consideró que el objetivo de «garantizar que solamente los ciudadanos capaces de apreciar las consecuencias de sus decisiones y de tomar decisiones conscientes y juiciosas participen en los asuntos públicos» (§ 61) que había presidido las decisiones de las jurisdicciones internas relativas a la hija de la demandante era legítimo. Estimó asimismo que la decisión de privarla del derecho de voto había sido individualizada y proporcionada a ese objetivo. Por último, entendió que la privación del derecho de sufragio de la demandante no había impedido «la libre expresión de la opinión del pueblo» (§ 77). Por lo demás, el TEDH estimó que, en este asunto, las autoridades nacionales habían tenido en cuenta la situación especial en la que se encontraba la hija de la demandante y no habían adoptado decisión discriminatoria alguna contra ella.

Albanese c. Italia de 23 de marzo de 2006, que se refiere a la suspensión prevista legalmente del ejercicio de los derechos electorales durante un procedimiento concursal. En el curso del agotamiento de los recursos internos, mediante sentencia dictada en primera instancia en junio de 1998 se había declarado la quiebra personal del demandante al mismo tiempo que la quiebra de tres sociedades de las que era socio, lo que dio lugar a la inscripción de su nombre en el registro de quiebras. El complejo procedimiento de quiebra que siguió se prolongó hasta octubre de 2004. Con arreglo a la legislación italiana aplicable en la época de los hechos, la declaración de quiebra personal implicaba determinadas consecuencias para el concursado, en particular la suspensión del ejercicio de sus derechos electorales mientras durase el procedimiento de quiebra, hasta un máximo de cinco años a partir de la fecha de la declaración de quiebra. Así pues, el recurrente denunciaba básicamente haber perdido su derecho de voto como consecuencia de haber sido declarado en quiebra.

Pues bien, el TEDH concluyó efectivamente que se había conculcado el artículo 3 del Protocolo n.º 1. Observó que la suspensión de los derechos electorales del demandante durante la duración del procedimiento de quiebra había constituido manifiestamente una injerencia en el ejercicio de sus derechos en virtud de dicha disposición convencional, y que dicha injerencia estaba prevista por la ley. Sin embargo, para el TEDH, la única finalidad de dicha injerencia era agravar al concursado y constituía una reprimenda moral contra él por el mero hecho de ser insolvente, con independencia de cualquier culpabilidad. Por tanto, no perseguía un fin legítimo. Por añadidura, el TEDH subrayó que, lejos de ser un privilegio, el voto constituye un derecho garantizado por el CEDH;²¹ y, pese a abordarse un asunto

21 Al tratarse de un asunto particular, pero cuya problemática derivada de la legislación y, por ende, proyectaba un alcance general, la normativa controvertida generó más litigios individuales. En tal sentido, véanse también, entre otras, las SSTEDH Campagnano c. Italia y Vitiello c. Italia, ambas también de 23 de marzo de 2006; Bova c. Italia y Pantuso c. Italia, ambas de 24 de mayo de 2006; Chiumiento c. Italia, La Frazia c. Italia y Vertucci c. Italia, las tres de 29 de junio de 2006; Vincenzo Taiani c. Italia de 13 de julio de 2006; Taiani c. Italia de 20 de julio de 2006, y La Frazia c. Italia de 16 de octubre de 2007.

particular, quedó claro que la problemática derivaba de la legislación, operándose así una especie de abstracto *Normenkontrolle* (Tomuschat 1992, 405).

2. La aceptación por la Corte de Estrasburgo de las restricciones a las prácticas de dumping electoral

Sin lugar a duda, el supuesto más claro de restricción a prácticas abusivas de *dumping* electoral viene ilustrado por la STEDH *Uspaskich c. Lituania* de 20 de diciembre de 2016:²² en ella, la Corte de Estrasburgo efectúa una interesante ponderación entre la justificación de la inmunidad parlamentaria y el recurso fraudulento a ella para eludir responsabilidades penales (incluida la corrupción política); y, peor aún, esto último con el apoyo del partido político al que pertenecía el recurrente a esas maniobras indecentes de *dumping* electoral. En tales condiciones, procede anticipar que el TEDH concluyó que no hubo violación del artículo 3 del Protocolo n.º 1 al CEDH y, consiguientemente, las disposiciones convencionales europeas no se prestaron ni avalaron esa supuesta praxis de ingeniería jurídico-electoral.

Para tener una idea más cabal de semejante estrategia abusiva de los resortes del régimen electoral, en el que —dicho sea de paso— se vio implicado el Parlamento Europeo, no resulta desdeñable transcribir una parte sustancial del párrafo 98 de esta STEDH *Uspaskich*:

A la luz del argumento del demandante sobre la alegada violación de sus derechos electorales a pesar de su intención de continuar con su 'actividad principal de participar en elecciones y representar a los votantes' (ver párrafo 82, *supra*), el TEDH no pasa por alto la cuestión de la inmunidad procesal. *Las garantías*

²² Un precedente de gran interés acerca de las controversias sobre alcance de la inmunidad y el ejercicio del cargo público puede verse en STEDH *Cordova (n.º 2) c. Italia* de 30 de enero de 2003, en la que se declaró la violación del art. 6 CEDH al rechazarse el recurso del demandante en el ámbito nacional, para denunciar por difamación a un diputado, por el hecho de la inmunidad parlamentaria de este último (garantía establecida en el art. 68.1 de la Constitución italiana).

ofrecidas por las diferentes formas de inmunidad parlamentaria sirven para asegurar la independencia del Parlamento en el desempeño de sus funciones (ver Karácsony y otros, antes citado, §138). Siendo ello así, el TEDH advierte no obstante que al perseguir delitos de corrupción, se alienta a los Estados a limitar la inmunidad hasta el grado necesario en una sociedad democrática (ver el principio 6 en el párrafo 72 anterior). En el caso de autos, el Tribunal observa que durante su carrera política el demandante ocupó varios cargos electivos. Sin embargo, cada vez que su inmunidad expiraba o se levantaba, rechazaba el puesto. En particular, en febrero de 2007, después de ser elegido miembro del consejo municipal de la ciudad de Kédainiai, dado que los miembros del consejo municipal no gozan de inmunidad procesal, el demandante rechazó su mandato y optó solo unos meses después por postularse para el Seimas [Parlamento lituano] (véanse los párrafos 18, 21 y 22 *supra*). Cuando fue elegido miembro del Seimas en la lista del Partido Laborista en otoño de 2008, y el Seimas pronto levantó su inmunidad, el demandante tampoco pasó mucho tiempo en el Parlamento lituano. En el verano de 2009 fue elegido miembro del Parlamento Europeo y dimitió del Seimas (véanse los párrafos 54 y 56 anteriores). En 2010, el Parlamento Europeo rechazó la petición del demandante de protegerlo del enjuiciamiento en Lituania (véase el párrafo 57 anterior). Luego fue elegido miembro del Seimas en 2012 y renunció a su escaño en el Parlamento Europeo. Le correspondía entonces al Seimas permitir el enjuiciamiento del demandante (véase el párrafo 58 anterior), lo que de nuevo quedó truncado cuando fue reelegido para el Parlamento Europeo dos años más tarde (véase el párrafo 61 anterior). Esta secuencia en la que el demandante esquivó el sistema duró hasta que el Parlamento Europeo volvió a levantar su inmunidad en 2015 y terminó con la condena del demandante confirmada por el Tribunal de Apelación (véanse los párrafos 62 y 63 anteriores). **El argumento del Gobierno de que el demandante buscó cada vez participar en las elecciones a un órgano electo diferente y luego lo dejaba una vez que perdía la inmunidad para evitar el enjuiciamiento no parece carecer de fundamento. Este argumento también fue respaldado por la Comisión Electoral Central y el Tribunal Administrativo Supremo** (véase el párrafo 19 *supra*).²³

Como se verá más tarde al abordar los entrecruzamientos entre jurisdicciones europeas, lo curioso es que esta STEDH Uspaskich c. Lituania de 20 de diciembre de 2016 fue utilizada como elemento de apoyo en la argumentación de la controvertida STJUE Junqueras Vies de 19 de diciembre de 2019 (asunto C-502/19). La curiosidad radica en que, en una primera aproximación, el pronunciamiento del Tribunal de

23 Cursivas y negritas nuestras.

Luxemburgo parece efectuar una interpretación finalista del derecho de la Unión Europea que se cohonesto difícilmente con la interpretación, asimismo teleológica, realizada previamente por el Tribunal de Estrasburgo. Con lo cual, la puesta en práctica ulterior de la conocida como «doctrina Bosphorus»²⁴ (presunción de conformidad del derecho de la Unión Europea con las disposiciones del CEDH y sus protocolos) puede enfrentarse a trabas no fácilmente superables (apartado IV, *infra*).

Por otra parte, podemos considerar una controvertida práctica de eventual *dumping* electoral la movilidad de determinados fondos para financiar a partidos políticos en otros países, lo cual puede suscitar, en sentido inverso, cierta problemática desde el prisma de la financiación de partidos y de la libre circulación de capitales en el caso de los países pertenecientes a la Unión Europea o al Espacio Económico Europeo.

Una ilustración en tal dirección viene suministrada por la STEDH Partido Nacionalista vasco-organización regional Iparralde c. Francia de 7 de junio de 2007. En dicho caso, el TEDH declaró que la prohibición por las autoridades francesas de la recepción de fondos por el partido demandante («rama» francesa del Partido Nacionalista Vasco español) procedentes de la entidad «matriz» española, venía avalada por el margen de apreciación nacional y, en consecuencia, concluyó que no hubo violación de la libertad de asociación del artículo 11 CEDH, ni aisladamente ni en combinación con la libertad de expresión del artículo 10 CEDH, y falló asimismo que no procedía examinar el asunto bajo el ángulo del artículo 3 del Protocolo n.º 1.

Realmente, para hacer prevalecer ese margen de discreción nacional, el TEDH efectúa un delicado equilibrio en el que también pone en la balanza elementos que podrían haberla decantado en el sentido de la violación de las disposiciones convencionales alegadas. Tras el agotamiento de los recursos internos (ante la Comisión Nacional de las Cuentas de las Campañas y de la Financiación Política, así como ante el Consejo de Estado), el TEDH entendió que la injerencia

²⁴ Establecida en la STEDH (Gran Sala) Bosphorus Hava Yollari Turzim ve Ticaret Anonim Sirketi c. Irlanda de 30 de junio de 2005.

establa prevista por la ley nacional de 11 de marzo de 1988 sobre la transparencia financiera de la vida política (que prohibía la financiación de un partido político por cualquier persona jurídica de derecho extranjero —§41—), que perseguía un fin legítimo (la defensa del «orden institucional» —§43—) y que era necesaria en una sociedad democrática para asegurar la citada transparencia financiera de la vida política (§45).

En estas coordenadas, como se avanzaba, el TEDH recoge una argumentación fluctuante en su sentencia. Así, expresa que no tiene dificultad en aceptar que la prohibición de la financiación de los partidos políticos por estados extranjeros es necesaria para la preservación de la soberanía nacional; por el contrario, el TEDH «no se muestra asimismo fácilmente convencido en lo que respecta a la prohibición de financiación por parte de partidos políticos extranjeros; no ve del todo cómo la soberanía de los Estados se pone en entredicho por este mero hecho» (§47).

Pese a todo, el TEDH se decanta finalmente por «el margen de apreciación residual de los Estados contratantes, que siguen siendo libres de determinar qué fondos extranjeros pueden ser recaudados por los partidos políticos» (idem). Y, a tal efecto, se remite al dictamen emitido por la Comisión de Venecia a título de *amicus curiae* en el procedimiento ante la propia Corte de Estrasburgo, del que se desprendería que los Estados miembros del Consejo de Europa estarían divididos sobre la cuestión de la financiación de los partidos políticos con fondos extranjeros, así como a la Recomendación de 8 de abril de 2003 (Rec(2003)4) del Comité de Ministros sobre normas comunes contra la corrupción en la financiación de partidos políticos y campañas electorales en donde se recomienda que los gobiernos de los Estados miembros «limiten, prohíban o regulen específicamente las donaciones procedentes de fuentes extranjeras» (artículo 7).

En fin, cabe agregar un último pasaje fluctuante de la argumentación del Tribunal de Estrasburgo cuando se refiere a la alegación del partido recurrente según la cual la injerencia litigiosa

plantearía problemas bajo el ángulo del derecho de la Unión Europea, lo mismo que admite la Comisión de Venecia (§§31-32), sin olvidar el voto particular discrepante.²⁵ Lo cual prefiere ser explícitamente soslayado por el TEDH para —como insistimos— hacer prevalecer el margen de apreciación, pese a reconocer que se trata de una problemática relevante de dimensión transnacional.²⁶ El caso es que, desde luego, ese soslayo explícito evita que se produzcan interpretaciones contradictorias entre el TEDH y el TJUE, pero pone de manifiesto la existencia de complejos entrecruzamientos entre ambas jurisdicciones europeas en esta materia (apartado IV, *infra*).

25 El fallo de la STEDH Partido Nacionalista vasco-organización regional Iparralde c. Francia fue adoptado por siete votos contra uno, siendo el magistrado disidente el presidente de la Sala (el juez Rozakis), quien justamente puso el acento en las interrelaciones Consejo de Europa-UE, en estos términos: «En el caso de autos, los dos partidos, francés y español, son entidades legalmente constituidas en sus respectivos Estados, Francia y España, que son miembros de la Unión Europea. Si bien podemos comprender las reticencias de ciertos medios, en particular del Consejo de Europa, que recomiendan controles estrictos —llegando incluso a la prohibición total— de las operaciones de financiación de los partidos políticos procedentes del extranjero en razón de los peligros que ello puede entrañar para el buen funcionamiento de los partidos afectados, la problemática no es la misma cuando se trata de dos partidos pertenecientes a la Unión Europea y que operan en el entorno integrado de los veintisiete países miembros».

26 STEDH Partido Nacionalista vasco-organización regional Iparralde c. Francia de 7 de junio de 2007, §48: «se trata, sin duda de un elemento que debe tomarse en consideración, ya que una cierta "intrusión" de tales partidos en la vida política de otros Estados miembros de la Unión Europea puede parecer inscribirse en la lógica de la construcción europea. Este parece ser el enfoque de la Comisión de Venecia, que en su dictamen destaca el interés de la cooperación financiera entre partidos europeos a escala de la UE y estima que la prohibición controvertida podría ser contraria al principio comunitario de la libre circulación de capitales (párrafo 31 *supra*). No obstante, por una parte, no corresponde al TEDH inmiscuirse en las cuestiones relativas a la compatibilidad del derecho interno de un Estado miembro con el proyecto comunitario. Por otra parte, la elección operada por el legislador francés de no establecer una excepción a dicha prohibición en favor de los partidos políticos establecidos en otros Estados miembros de la Unión es una elección eminentemente política que, consecuentemente, está comprendida en su margen de apreciación residual».

3. Discernimiento entre dumping electoral y otros supuestos de movilidad en la contienda electoral

A diferencia del epígrafe anterior, en donde han quedado expuestas situaciones de *dumping* electoral abusivo para eludir prohibiciones y/o responsabilidades penales o, cuando menos, maniobras partidistas que suelen sustraerse a la atención del electorado, en el presente epígrafe vamos a adentrarnos en otros supuestos de movilidad en la contienda electoral que podrían catalogarse como forzosos y/o impulsados por fenómenos migratorios.

Así, un primer asunto que recaba nuestro interés es la STEDH Selygenenko y otros c. Ucrania de 21 de octubre de 2021. El caso tiene su origen en la alegación de las demandantes, cuatro nacionales ucranianas que fueron desplazadas internas en el país tras el conflicto en Donetsk y Crimea y llegaron a Kiev en 2014-2015; según ellas, en Kiev se les había negado discriminatoriamente votar en las elecciones locales de 2015. El TEDH acogió su demanda, estimando concretamente que se había vulnerado el artículo 1 (prohibición general de discriminación) del Protocolo n.º 12, y se juzgó que las autoridades ucranianas no habían tomado en consideración la situación particular de las recurrentes como desplazadas y las habían discriminado en el ejercicio de su derecho de sufragio en las mencionadas elecciones locales en Kiev.²⁷

En contraste con este pronunciamiento, los supuestos de movilidad referentes a la que podríamos denominar ciudadanía nacional en el exterior y su ejercicio de derechos electorales han sido objeto de una ponderación en la que el TEDH ha dado mayor peso al margen de apreciación nacional; sin perjuicio de que se venga constatando una creciente sensibilidad en los estados con relación al voto de los nacionales en el exterior (Chueca y Gálvez 2022), también en conexión con el más amplio ejercicio de otros derechos fundamentales (Blasco

²⁷ Sobre la dramática y terrible situación en esa zona puede verse la reciente sentencia de la Corte Europea derivada de una demanda interestatal: STEDH Ucrania c. Rusia (Crimea) de 25 de junio de 2024, en donde el Tribunal de Estrasburgo ha constatado la grave violación de numerosos derechos y disposiciones del CEDH y sus protocolos (números 1 y 4).

Díaz 2010). En otras palabras, siendo verdad que las restricciones al derecho de sufragio de dicha ciudadanía nacional en el exterior han venido generalmente avaladas por la Corte de Estrasburgo, ello debe ser compatible con apostar por un cambio de paradigma sustancial en las relaciones entre el Estado y sus nacionales residentes en el exterior, para que no quede debilitado un nexo emocional cuyo efecto práctico más trascendente reside precisamente en el ejercicio del derecho de sufragio (Rallo Lombarte 2024, 176-177).

Una ilustración de ello vino de la mano de la STEDH Py c. Francia de 11 de enero de 2005. El recurrente era un ciudadano francés de la Francia continental o metropolitana, a quien se había denegado el derecho a votar en las elecciones al Congreso de Nueva Caledonia por no haber acreditado al menos diez años de residencia en dicho territorio de ultramar. Pese a dicha restricción, el TEDH concluyó que no se había conculcado el artículo 3 del Protocolo n.º 1. En particular, tuvo en cuenta que, según el gobierno francés, el establecimiento de un requisito de residencia tenía como objetivo garantizar que las consultas reflejaran la voluntad de los grupos de población «interesados» y que su resultado no se viera alterado por una votación masiva de personas recién llegadas al territorio y sin vínculos sólidos con él; o sea, aquí el objetivo sí consistía principalmente en evitar una especie de *dumping* electoral. Además, la limitación del derecho de sufragio sería la consecuencia directa y necesaria de la instauración de una ciudadanía caledonia.

Bajo tal ángulo, el TEDH constató que era posible que el demandante hubiera establecido vínculos con Nueva Caledonia, pero la legislación no podía tener en cuenta cada caso individual. El interesado, que había regresado y estaba asentado en la Francia metropolitana, no podía hacer valer que se veía afectado por los actos de los órganos políticos en la misma medida que los ciudadanos residentes en Nueva Caledonia. Por consiguiente, el requisito de residencia estaba justificado y perseguía un fin legítimo. La historia y el estatuto de Nueva Caledonia —una fase de transición antes del acceso a la plena soberanía y a un

proceso de autodeterminación— eran tales que podían considerarse «necesidades locales» susceptibles de justificar una exigencia tan importante como la de diez años de residencia, condición que, por lo demás, había sido un elemento esencial para apaciguar el violento conflicto interno (Camp-Pietrain 2021).

En la estela de dicha jurisprudencia, la STEDH *Sitaropoulos y Giakoumopoulos c. Grecia*, de 15 de marzo de 2012, concluyó que no hubo violación del artículo 3 del Protocolo n.º 1. Los demandantes denunciaban que, en ausencia de normativa en la materia, no podían ejercer el derecho de sufragio desde su país de expatriación (Francia), y ello a pesar de que la constitución de su país de origen (Grecia) preveía dicha posibilidad. El TEDH alcanzó la conclusión de no vulneración del Protocolo n.º 1 tras entender que los trastornos de orden económico, familiar y profesional que habrían sufrido los demandantes si hubieran tenido que viajar a su país de origen para votar no parecían tan desproporcionados como para atentar a su derecho de sufragio. Y nuevamente, haciendo un guiño al margen de apreciación nacional, el TEDH consideró que ni el derecho internacional o regional pertinente, ni la práctica heterogénea de los Estados miembros en la materia, revelaban obligación o consenso algunos para exigir a los estados que hicieran posible el ejercicio del derecho de sufragio por parte de los ciudadanos residentes en el extranjero.

Un nuevo asunto de este tipo se resolvió mediante la STEDH *Shindler c. Reino Unido* de 7 de mayo de 2013. Este asunto planteaba la cuestión de si el derecho de sufragio de un ciudadano británico que no residía en el Reino Unido desde 1982 había sido vulnerado por las disposiciones electorales que establecían que una persona que hubiera residido en el extranjero durante más de 15 años ya no podía votar. Otra vez, el TEDH concluyó que no se había vulnerado el artículo 3 del Protocolo n.º 1. Apelando nuevamente al margen de apreciación que debía dejarse al gobierno británico para regular sus elecciones legislativas, consideró que la legislación electoral en cuestión

no iba demasiado lejos al restringir el derecho del demandante a unas elecciones libres.

No obstante, el TEDH tomó nota de la creciente atención que se presta a nivel europeo a los problemas que plantea la migración desde el punto de vista de la participación política en el país de origen y en el país de residencia. Aunque exista una clara tendencia en la legislación y la práctica de los Estados miembros del Consejo de Europa a abrir el voto a los no residentes, y una mayoría apreciable de estados está a favor de un derecho ilimitado, todavía no hay pruebas que permitan constatar la existencia de un enfoque común o un consenso a favor del derecho de voto ilimitado para los no residentes.²⁸

Un ulterior caso que merece atención en este terreno es la STEDH Oran c. Turquía de 8 de abril de 2014. El recurrente era un profesor que se presentó a las elecciones legislativas como candidato independiente sin afiliación a ningún partido político. Denunciaba, en particular, de que los ciudadanos turcos expatriados desde hacía más de seis meses solo podían votar en los colegios electorales aduaneros por las listas presentadas por los partidos políticos y no por las candidaturas independientes. El fallo del TEDH declaró que no hubo vulneración del artículo 3 del Protocolo n.º 1, ni autónomamente ni en relación con el derecho a la igualdad del artículo 14 CEDH en cuanto a la imposibilidad de que los electores no residentes votaran a candidaturas independientes sin etiquetas en los colegios electorales establecidos en los puestos aduaneros, estimando que las medidas electorales aplicadas por las autoridades turcas durante las elecciones legislativas no habían

²⁸ Algo parecido sucede, en la dirección opuesta, con los recelos hacia la apertura de la participación electoral a los extranjeros residentes, como acredita el reducido número de países del Consejo de Europa que han ratificado el Convenio sobre la participación de los extranjeros en la vida pública a nivel local, abierto a la firma en Estrasburgo el 5 de febrero de 1992 y entrado en vigor el 1 de mayo de 1997 tras alcanzarse las cuatro ratificaciones requeridas. A fecha 22 de julio de 2024 únicamente lo habían ratificado nueve de los cuarenta y seis países miembros del Consejo de Europa (España ni siquiera lo ha firmado). Véase: <https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=144> (consulta el 22 de julio de 2024).

menoscabado la esencia misma del derecho a la libre expresión del pueblo ni el derecho del demandante a presentarse a las elecciones.

Completó su argumentación el Tribunal de Estrasburgo acudiendo nuevamente al margen de apreciación para esgrimir, en particular, que las prácticas nacionales relativas al derecho de sufragio de los nacionales expatriados y a su ejercicio distaban de ser uniformes entre los Estados partes en el CEDH. Y reiteró que, de forma general, el artículo 3 del Protocolo n.º 1 no impone a los Estados partes una obligación de hacer posible que los ciudadanos residentes en el extranjero ejerzan su derecho de voto. Con carácter adicional, el TEDH se inspira en los trabajos de la Comisión de Venecia, de los que se desprende que negar a los expatriados el derecho de voto o limitar este derecho no constituyen una restricción al principio del sufragio universal contraria a las obligaciones convencionales. Al contrario, deben ponderarse los diversos intereses en juego, tales como la opción de cada Estado de hacer posible el ejercicio del derecho de voto por los ciudadanos expatriados, las consideraciones de orden práctico y de seguridad referentes al ejercicio de tal derecho y las modalidades técnicas de su aplicación.

Finalmente, resulta interesante aludir a la STEDH Riza y otros c. Bulgaria de 13 de octubre de 2015, por tratarse de un supuesto en el que el principio de conservación de los actos electorales cedió ante el ejercicio efectivo del derecho de sufragio de los demandantes. Sobre este aspecto, resulta asumible que el principio de conservación (estrechamente conectado a su vez con la presunción de legalidad *iuris tantum* de los actos de la administración electoral) deba cohonestarse con otros tres principios electorales universalmente aceptados, como son el principio de calendarización, el principio de unidad del acto electoral y el impedimento del falseamiento de la voluntad popular; este último, por derivar directamente del principio democrático que informa todo el derecho electoral, tiene prelación sobre los demás (Álvarez Conde 1991, 14). La parte recurrente en Estrasburgo estaba constituida por un partido político búlgaro, un miembro de dicho partido (el primer

demandante) y otros 101 nacionales búlgaros de origen turco o/y de confesión musulmana, votantes que ejercieron su derecho de sufragio activo en los colegios electorales abiertos en Turquía, en donde los resultados de las elecciones legislativas búlgaras de julio de 2009 fueron posteriormente anulados por una sentencia del Tribunal Constitucional de Bulgaria. Los 101 demandantes alegaron que la anulación de sus votos había constituido una violación de su derecho de sufragio activo, argumento impugnatorio que fue acogido por el TEDH, quien concluyó que hubo violación del artículo 3 del Protocolo n.º 1.

Cabalmente, la Corte Europea estimó que, dadas las deficiencias observadas en la legislación nacional y la ausencia de toda posibilidad de organizar nuevas elecciones, la sentencia litigiosa del Tribunal Constitucional búlgaro, que se basaba en argumentos meramente formales, había causado un atentado injustificado contra el derecho de los recurrentes a participar como votantes en las elecciones legislativas. En concreto, el TEDH afirmó que era consciente de que la organización de nuevas elecciones en el territorio de otro país soberano, aunque fuera en un número limitado de colegios electorales, podía tropezar con importantes obstáculos diplomáticos u operativos y acarrear costes adicionales. Estimó, no obstante, que la celebración de nuevas elecciones en un colegio electoral en el que existían serios indicios de irregularidades en el proceso electoral cometidos por la comisión electoral el día del escrutinio, habría permitido conciliar el objetivo legítimo de la anulación de los resultados electorales, a saber, preservar la legalidad del proceso electoral, con la efectividad de los derechos subjetivos de los electores y de los candidatos en las elecciones legislativas.

III. *Dumping* electoral e implicaciones políticas en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

Como se analizó anteriormente (apartado II.2, *supra*), la STEDH Uspaskich c. Lituania de 20 de diciembre de 2016 constituyó un ilustrativo caso de

reproche a abusivas prácticas de *dumping* electoral, en donde el artículo 3 del Protocolo n.º 1 al CEDH (recuérdese que el fallo de la Corte de Estrasburgo fue de no violación) no sirvió de paraguas para la elusión de responsabilidades penales relacionadas con la corrupción. Así, en su recorrido procesal previo, el encausado (Sr. Uspaskich) había eludido y/o retrasado la acción de la justicia penal en su país bajo el manto de la inmunidad como miembro del Parlamento Europeo (en donde obtuvo escaño en las elecciones de 2009 y 2014); pese a que, lógicamente, la eurocámara procedió al levantamiento de la inmunidad y la justicia comunitaria en Luxemburgo decidió no acceder a la suspensión o la reconsideración de dicha medida parlamentaria.²⁹

Al mismo tiempo, se avanzó la perplejidad que podía generar que esa relevante sentencia de la Corte de Estrasburgo diera soporte argumentativo a la polémica STJUE Junqueras Vies de 19 de diciembre de 2019 (asunto C-502/19), concretamente en su apartado 84.³⁰ Como se recordará, el Sr. Junqueras era vicepresidente del gobierno autonómico de Cataluña en el momento en que el Parlamento de Cataluña adoptó las conocidas como «leyes de desconexión» (la Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación, y la Ley 20/2017, de 8 de septiembre, de transitoriedad jurídica y fundacional de la República),

29 Véanse: el Auto del Presidente del Tribunal General de 17 de diciembre de 2010, Uspaskich/Parlamento (Asunto T-507/10 R), mediante el que se desestimó la demanda de medidas provisionales formulada por Victor Uspaskich para suspender la ejecución de la resolución del Parlamento Europeo de 7 de septiembre de 2010, por la que se levantaba la inmunidad del demandante; así como el Auto del Tribunal General (Sala Primera) de 4 de julio de 2014, Uspaskich/Parlamento (Asunto T84/12) mediante el que se inadmitió la pretensión de anulación de la decisión del Parlamento de 1 de diciembre de 2011 de no defender la inmunidad parlamentaria del demandante y de denegar su solicitud de reconsideración de la decisión de suspensión de la inmunidad, y consiguientemente se rechazaba su pretensión de indemnización por daños y perjuicios.

30 Según el apartado 84 de la STJUE Junqueras Vies de 19 de diciembre de 2019: «las inmunidades reconocidas a los miembros del Parlamento Europeo tienen por objeto garantizar la independencia de esta institución en el cumplimiento de su misión, como ha destacado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en relación con las diversas formas de inmunidad parlamentaria establecidas en los sistemas políticos democráticos (véanse, en este sentido, Tribunal EDH, sentencia de 17 de mayo 2016, Karácsony y otros c. Hungría, CE:ECHR:2016:0517JUD004246113, § 138, y Tribunal EDH, sentencia de 20 de diciembre de 2016, Uspaskich c. Lituania, CE:ECHR:2016:1220JUD001473708, §98)».

así como cuando se celebró, el 1 de octubre de 2017, el referéndum de autodeterminación previsto por la primera de estas dos leyes, cuyas disposiciones habían sido entretanto suspendidas (y luego declaradas inconstitucionales) por el Tribunal Constitucional (TC) español.³¹

A raíz de la adopción de estas leyes y de la celebración del mencionado referéndum, el Ministerio Fiscal, la Abogacía del Estado y el partido político Vox promovieron un proceso penal contra varias personas, entre ellas el Sr. Junqueras, al considerar que habían participado en un proceso de secesión y cometido los delitos de rebelión o de sedición, de desobediencia y de malversación de caudales públicos. Como también es conocido, el proceso penal se saldó con varias condenas pronunciadas por el Tribunal Supremo (TS) y luego confirmadas por el TC con la desestimación de los recursos de amparo formulados, condenas que luego fueron objeto de controvertidos indultos (García Mahamut 2021, 80-101), y más tarde de una no menos polémica Ley de amnistía (Aragón, Gimbernat y Ruiz Robledo 2024; Tajadura Tejada 2023-2024, 186-191) de la que se han beneficiado o están pendientes de beneficiarse las personas procesadas y las fugadas del territorio español. Y no es una preocupación nueva que el beneficio del indulto sea percibido como pernicioso en la conciencia popular a efectos de atajar el fraude o el abuso electoral (Mestre 1970, 125-171).

En cualquier caso, lo relevante de la STJUE Junqueras Vies de 2019 es que en la fase de instrucción del proceso penal ante el TS se había decretado la situación de prisión provisional para el Sr. Junqueras (mediante auto de 2 de noviembre de 2017), por existir riesgo de fuga; y, durante la celebración del juicio oral del citado proceso, el recurrente se presentó a las elecciones al Parlamento Europeo celebradas el 26 de mayo de 2019 y fue elegido diputado europeo. Así se recogió en el acuerdo de 13 de junio de 2019 de la Junta Electoral Central

31 Véase, especialmente, la STC 114/2017, de 17 de octubre de 2017, recurso de inconstitucionalidad 4334-2017, interpuesto por el abogado del Estado en nombre del presidente del Gobierno frente a la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2017, de 6 de septiembre, denominada «del referéndum de autodeterminación», que es declarada inconstitucional y nula (BOE n.º 256, de 24 de octubre de 2017).

(JEC),³² que también procedió a atribuir a los electos, entre los que se encontraba el recurrente, los escaños que correspondían a España en la eurocámara. Sin embargo, mediante auto de 14 de junio de 2019, el TS denegó la solicitud del recurrente de un permiso extraordinario de salida del centro penitenciario para comparecer, bajo vigilancia policial, ante la JEC con el fin de prestar el juramento o la promesa de acatar la Constitución española que exige el artículo 224.2 LOREG.

Con ello, la JEC decidió el 20 de junio de 2019 que el recurrente no había prestado el juramento o la promesa de acatamiento en cuestión, declarando vacante el escaño que se le había atribuido en el Parlamento Europeo y suspendidas todas las prerrogativas que le pudieran corresponder por razón de su cargo. El Sr. Junqueras formuló recurso de súplica ante el TS contra el citado auto de 14 de junio de 2019 invocando las inmunidades establecidas en el artículo 9 del Protocolo (n.º 7) sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión Europea.³³ Así las cosas, el 1 de julio de 2019 el TS decidió suspender el procedimiento y plantear al TJUE varias cuestiones prejudiciales en el marco del asunto que dio lugar a la sentencia de 19 de diciembre de 2019, cuyo fallo³⁴ se decanta por una interpretación finalista del

32 Mediante dicho acuerdo se procedía a la «proclamación de Diputados electos al Parlamento Europeo en las elecciones celebradas el 26 de mayo de 2019» (BOE n.º 142, de 14 de junio de 2019, p. 62477), adoptado de conformidad con el art. 224.1 LOREG.

33 DO 2012, C 326, p. 266. Dichas inmunidades tienen su cobertura igualmente en el art. 343 TFUE.

34 Este es el tenor literal del fallo de la Sentencia Junqueras Vies de 19 de diciembre de 2019: «El artículo 9 del Protocolo (n.º 7) sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión Europea debe interpretarse en el sentido de que:

- goza de inmunidad en virtud del párrafo segundo de dicho artículo una persona que ha sido oficialmente proclamada electa al Parlamento Europeo cuando se encontraba en situación de prisión provisional en un proceso penal por delitos graves, pero que no ha sido autorizada a cumplir ciertos requisitos previstos por el derecho interno tras la proclamación ni a desplazarse al Parlamento Europeo para participar en su primera sesión;
- esta inmunidad implica el levantamiento de la medida de prisión provisional impuesta, al objeto de permitir al interesado desplazarse al Parlamento Europeo y cumplir allí las formalidades requeridas. Si el tribunal nacional competente estima, no obstante, que debe mantenerse la medida de prisión provisional tras la adquisición por el interesado de la condición de miembro del Parlamento Europeo, ha de solicitar a la mayor brevedad al Parlamento Europeo que suspenda dicha inmunidad, conforme al artículo 9, párrafo tercero, del mismo protocolo».

derecho de la Unión Europea,³⁵ basada en «el principio de democracia representativa» del artículo 14 TUE (apartados 63 y 83 de la sentencia) y en que «la inmunidad contribuye a la eficacia del derecho de sufragio» garantizado en el artículo 39.2 CDFUE, «que constituye la expresión, en esta carta del principio directo, libre y secreto» consagrado en el artículo 14.3 TUE y en el artículo 1.3, del Acta electoral de 1976, «al permitir a quienes han resultado electos miembros del Parlamento Europeo cumplir los trámites necesarios para tomar posesión de su mandato» (apartado 86 de la sentencia).

De todos modos, el alcance de la STJUE Junqueras Vies de 19 de diciembre de 2019 revestía una enorme complejidad en cuanto a su ejecución pues, con anterioridad a ella, el TS dictó el 14 de octubre de 2019 sentencia mediante la que condenaba, entre otros, al Sr. Junqueras a una pena de trece años de prisión, así como a una pena de trece años de inhabilitación absoluta, con la consiguiente privación definitiva de todos sus honores, empleos y cargos públicos, aunque fuesen electivos, e incapacidad para obtener o ejercer otros nuevos.

En cuanto a otros avatares procedimentales del asunto, el 2 de julio de 2019, el presidente del parlamento había procedido, sin la asistencia del Sr. Junqueras, a la apertura del primer período de sesiones de la legislatura resultante de las elecciones al parlamento celebradas el 26 de mayo de 2019; y el 22 de agosto de 2019, el propio presidente de la eurocámara había denegado la solicitud de adopción de medidas urgentes para garantizar la inmunidad parlamentaria de aquel. Por su lado, el 3 de enero de 2020, la JEC acordó la inelegibilidad del Sr. Junqueras por haber sido condenado a una pena privativa de libertad mediante la sentencia del TS de 14 de octubre de 2019. El recurrente interpuso recurso contra dicho acuerdo de la JEC ante el TS y solicitó

35 Véase apartado 71 de la sentencia (en conexión con el apartado 82) y apartado 70 de las conclusiones del abogado general.

que se suspendiera su ejecución, a lo que no accedió el alto tribunal de la jurisdicción ordinaria.³⁶

Con posterioridad, mediante la declaración de 13 de enero de 2020, el presidente de la eurocámara anunció, en el Pleno, que esta institución tomaba nota, en primer lugar, tras la STJUE Junqueras Vies de 19 de diciembre de 2019 de la elección del recurrente como diputado europeo con efectos desde el 2 de julio de 2019, y, en segundo término, de la vacante de su escaño a partir del 3 de enero de 2020 a raíz del acuerdo de la JEC de 3 de enero de 2020 y del auto del TS de 9 de enero de 2020.

La continuación del procedimiento tuvo lugar mediante el auto del Tribunal General de la Unión Europea de 15 de diciembre de 2020, Junqueras Vies/Parlamento (T 24/20), por el que este declaró la inadmisibilidad de su recurso que tenía por objeto la anulación, por una parte, de la declaración por la que se toma nota de que ha quedado vacante su escaño de diputado europeo, realizada por el presidente del Parlamento Europeo en el Pleno de 13 de enero de 2020 y, por otra parte, de la supuesta denegación por este de la solicitud de adoptar una «iniciativa urgente» con el fin de confirmar su inmunidad (presentada el 20 de diciembre de 2019 por la Sra. Riba i Giner, diputada europea, con arreglo al artículo 8 del reglamento interno de la eurocámara).

36 Concretamente, mediante auto de 9 de enero de 2020, el TS se pronunció sobre las consecuencias que debían extraerse de la STJUE Junqueras Vies de 19 de diciembre de 2019. Estimó que no procedía formalizar ante el Parlamento Europeo un suplicatorio de suspensión de la inmunidad parlamentaria del recurrente, basándose, en particular, en que, cuando este había sido proclamado electo, el juicio oral del proceso penal que le afectaba había concluido y se había iniciado el proceso de deliberación de la sentencia. Según el TS, dado que el recurrente había obtenido la condición de diputado europeo cuando el proceso penal incoado contra él se encontraba en la fase de enjuiciamiento, no podía ampararse en la inmunidad para impedir la continuación de ese proceso. En la parte dispositiva de su auto, el TS consideró, en concreto, que no procedía autorizar el desplazamiento del recurrente a la sede de la eurocámara, ni acordar su libertad, ni declarar la nulidad de la sentencia de 14 de octubre de 2019, ni tramitar el suplicatorio de suspensión de la inmunidad al Parlamento Europeo. El TS acordó asimismo comunicar el auto a la JEC y a la eurocámara. Ese mismo día decidió examinar la solicitud de suspensión de la ejecución del acuerdo de 3 de enero de 2020 de la JEC por el procedimiento ordinario y desestimó las solicitudes de medidas cautelares presentadas por el recurrente.

Frente a dicho auto del Tribunal General se formuló por el Sr. Junqueras recurso de casación, resuelto en sentido desestimatorio mediante la STJUE de 22 de diciembre de 2022, Junqueras Vies (asunto C-115/21 P). En su *ratio decidendi* el TJUE argumentó que del Acta electoral de 1976 y del Reglamento interno del Parlamento Europeo se desprende que, cuando la vacante del escaño de un miembro de la eurocámara resulta de la anulación de su mandato expresamente prevista por el derecho nacional (en el caso de autos, por la condena penal al Sr. Junqueras), «el mandato expira con fundamento exclusivo en ese derecho, ya que el Parlamento es meramente informado por las autoridades nacionales de que el interesado ha perdido su condición de diputado europeo» (apartado 61 de la sentencia).³⁷

Por lo demás, la primera STJUE Junqueras Vies, de 19 de diciembre de 2019, ha tenido un impacto en la situación de otros encausados en los hechos que condujeron a la aprobación de las inconstitucionales leyes de desconexión e igualmente inconstitucional celebración del referéndum de 1 de octubre de 2017, señaladamente de los prófugos Sr. Puigdemont i Casamajó (que ocupaba el cargo de la presidente de la Generalitat de Cataluña en aquel momento) y Sr. Comín i Oliveres (a la sazón, consejero de dicho Gobierno autonómico), quienes también habían resultado electos en los comicios europeos de 26 de mayo de

37 El razonamiento se perfila en los apartados 62 y 63 de la sentencia: «62. En este caso, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa al artículo 12, apartado 2, del Acta electoral en su versión inicial, pero que es extrapolable al artículo 13, apartado 3, del Acta electoral en su versión aplicable al litigio, se desprende que el Parlamento no dispone de ningún margen de apreciación para declarar la vacante de escaño resultante del Derecho nacional (véase, en este sentido, la sentencia de 30 de abril de 2009, Italia y Donnici/Parlamento, C 393/07 y C 9/08, EU:C:2009:275, apartado 56), ya que su papel solo consiste en tomar nota de la vacante ya declarada por las autoridades nacionales (véase, en este sentido, la sentencia de 7 de julio de 2005, Le Pen/Parlamento, C 208/03 P, EU:C:2005:429, apartado 50). 63. En efecto, corresponde a los tribunales nacionales competentes, en su caso tras una remisión prejudicial al Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 267 TFUE, o a este último cuando conoce de un recurso por incumplimiento con arreglo al artículo 258 TFUE, controlar la conformidad con el derecho de la Unión del procedimiento previsto por el Derecho nacional que da lugar a la anulación del mandato de miembro del Parlamento [véase, en este sentido, el auto de la vicepresidenta del Tribunal de Justicia de 8 de octubre de 2020, Junqueras i Vies/Parlamento C 201/20 P (R), no publicado, EU:C:2020:818, apartado 66]».

2019. Y, como el Sr. Junqueras, no prestaron el juramento o promesa según lo previsto en el artículo 224.2 LOREG.³⁸ Pero, a diferencia de él, los señores Puigdemont y Comín sí se han beneficiado de la STJUE Junqueras Vies de 2019, gracias a su huida de la acción de la justicia española y merced a la truncada cooperación de órganos jurisdicciones de otros países miembros de la Unión Europea que han puesto en entredicho la confianza mutua con el rechazo de órdenes de detención y entrega.³⁹

Así, con base en dicha sentencia, en la sesión plenaria de 13 de enero de 2020, la eurocámara decidió tomar nota de la elección de los recurrentes como diputados europeos con efectos desde el 2 de julio de 2019 y pudieron ejercer su mandato durante la anterior legislatura

38 El 15 de junio de 2019, el magistrado instructor del TS había denegado el pedimento de los señores Puigdemont y Comín de que se retiraran las órdenes nacionales de busca y captura que los tribunales de lo penal españoles habían dictado contra ellos para juzgarlos en el proceso penal sobre el intento secesionista. El 20 de junio de 2019, la JEC rechazó que los recurrentes prestaran el juramento o promesa que exige el citado art. 224.2 LOREG mediante declaración escrita hecha ante notario en Bélgica o mediante mandatarios designados por acta notarial levantada en Bélgica, por considerar que el juramento o promesa debía prestarse en persona.

39 Cf. la STJUE de 31 de enero de 2023, Puig Gordi y otros, asunto C-158/21, la cual parece atenuar en buena medida la extrañeza y perplejidad que han generado en España esas *desconfiadas* resoluciones judiciales de otros países miembros. Dicha sentencia tuvo su origen en la petición de decisión prejudicial, formulada por el TS español mediante auto de 9 de marzo de 2021, y que tuvo por objeto la interpretación de la Decisión marco 2002/584/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros (DO 2002, L 190, p. 1; corrección de errores en DO 2017, L 124, p. 37), en su versión modificada por la Decisión marco 2009/299/JAI del Consejo, de 26 de febrero de 2009 (DO 2009, L 81, p. 24), en el contexto de un proceso penal instruido contra los prófugos D. Lluís Puig Gordi, D. Carles Puigdemont Casamajó, D. Antoni Comín Oliveres, D.^a Clara Ponsatí Obiols, D.^a Meritxell Serret Aleu, D.^a Marta Rovira Vergés y D.^a Anna Gabriel Sabaté. Véase asimismo el extenso auto del vicepresidente del Tribunal de Justicia de fecha 24 de mayo de 2022, Puigdemont i Casamajó y otros, asunto C-629/21 P(R), en el que se sustanció el recurso de casación interpuesto por D. Carles Puigdemont i Casamajó, D. Antoni Comín i Oliveres y D.^a Clara Ponsatí i Obiols mediante el que los recurrentes solicitaron la anulación del auto del vicepresidente del Tribunal General de 30 de julio de 2021, Puigdemont i Casamajó y otros/Parlamento (T-272/21 R) por el que se desestimó su demanda de suspensión de la ejecución de las Decisiones P9_TA(2021)0059, P9_TA(2021)0060 y P9_TA(2021)0061 del Parlamento Europeo, de 9 de marzo de 2021, sobre los suplicatorios de suspensión de su inmunidad.

(2019-2024).⁴⁰ Por el contrario, han quedado flecos procesales por resolver ante la justicia comunitaria, entre ellos: en primer lugar, lo decidido por el presidente de la eurocámara mediante la instrucción de 29 de mayo de 2019 que impartió al secretario general de la institución para, por un lado, denegar a todos los candidatos electos en España el acceso al *welcome village* y la asistencia prestada a los candidatos electos al Parlamento Europeo («servicio especial de acogida») y, por otro lado, suspender su acreditación hasta que la institución parlamentaria europea hubiera recibido confirmación oficial de su elección; y, en segundo término, las negativas de dicho presidente a reconocerles la condición de eurodiputados y a tomar con carácter de urgencia la iniciativa de confirmar sus inmunidades sobre la base del artículo 8 del reglamento interno, contenidas en un escrito que se remitió a los recurrentes el 27 de junio de 2019.

Todos estos actos de la presidencia de la eurocámara fueron objeto de un recurso de anulación presentado por los señores Puigdemont y Comín ante el Tribunal General de la Unión Europea, que mediante sentencia de 6 de julio de 2022 (Puigdemont i Casamajó y Comín i Oliveres/Parlamento, T-388/19) fue declarado inadmisibile. Frente a dicha sentencia del Tribunal General se encuentra pendiente (en el momento de cerrar el presente trabajo, a mediados de julio de 2024) el recurso de casación interpuesto por los Sres. Puigdemont y Comín ante el Tribunal de Justicia.

A este respecto, las conclusiones presentadas el 11 de abril de 2024 por el abogado general⁴¹ postulan dar la razón a los recurrentes y que el Tribunal de Justicia anule la sentencia del Tribunal General de 6 de julio de 2022 «en la medida en que se refiere a la negativa del presidente del

40 En el caso del Sr. Comín, ha vuelto a ser elegido miembro del Parlamento Europeo en las elecciones de 9 de junio 2024, mientras que el Sr. Puigdemont optó por concurrir a las elecciones catalanas (celebradas el 12 de mayo de 2024) con objeto de intentar retornar como presidente de la Generalitat, a expensas asimismo del desenlace, todavía incierto, sobre la extensión de los efectos de la Ley de amnistía (Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña).

41 Conclusiones presentadas el 11 de abril de 2024 por el Abogado General Sr. Maciej Szpunar (Puigdemont i Casamajó y Comín i Oliveres/Parlamento, asunto C-600/22 P).

Parlamento Europeo a reconocer a D. Carles Puigdemont i Casamajó y a D. Antoni Comín i Oliveres la condición de miembros del Parlamento». Para proponer semejante conclusión el abogado general reprocha al Tribunal General el error en el que habría incurrido, no solamente al interpretar la STJUE Junqueras Vies de 2019, sino al interpretar sus anteriores conclusiones emitidas en el marco de dicha sentencia.⁴²

Cabe observar, con carácter añadido, que el planteamiento de partida de las conclusiones del abogado general no está exento, nuevamente, de cierta retórica constitucional.⁴³ Dicho sea de paso, el TJUE se muestra normalmente más comedido o circunspecto al utilizar el adjetivo «constitucional», que de hecho no utiliza en ningún pasaje en la sentencia Junqueras Vies de 19 de diciembre de 2019, ni siquiera al aludir al principio de democracia representativa⁴⁴ (como dato curioso, en el resumen de la sentencia que figura en la web del TJUE se habla *aislada o autónomamente* del «principio constitucional de democracia

42 Apartado 53 de las Conclusiones: «Así pues, considerar —como hizo el Tribunal General en la sentencia recurrida, no solo en los mencionados apartados, sino también en el apartado 144— que la condición de miembro del Parlamento puede distinguirse del ejercicio del mandato correspondiente a esa condición, de modo que se puede impedir que una persona que conserva dicha condición ejerza su mandato, contradice manifiestamente tanto la lógica como la letra de la sentencia Junqueras Vies. Aceptar semejante solución supondría privar a dicha sentencia de toda eficacia, pues dejaría a los Estados miembros libertad para decidir quién, de entre las personas electas, puede efectivamente ejercer el mandato, cosa que dicha sentencia pretendía precisamente impedir". Véase asimismo el precedente apartado 50 de las Conclusiones, en donde se hace alusión a dichos apartados y se contiene una llamada a nota 22 en la que el abogado general se expresa en este tono: "Incidentalmente, he de señalar, al igual que los recurrentes, que, tanto en el apartado 107 como, más adelante, en los apartados 125 y 126 de la sentencia recurrida, el Tribunal General realizó una lectura incorrecta de las conclusiones que yo mismo presenté en el asunto Junqueras Vies (C-502/19, EU:C:2019:958). No obstante, como acertadamente indica el Parlamento, habida cuenta de que las conclusiones carecen de valor obligatorio y el Tribunal de Justicia no plasmó en su sentencia los extremos de que se trata, para resolver el presente litigio, no resulta decisivo que esas conclusiones se comprendieran correcta o incorrectamente».

43 Véase el apartado 3 de las Conclusiones: «Conforme a lo solicitado por el Tribunal de Justicia, en las presentes conclusiones me centraré en el primer motivo de casación, que tiene una importancia capital para el presente asunto y plantea cuestiones de *carácter constitucional* para el derecho de la Unión, a saber, el estatuto de los miembros del Parlamento y el reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros en materia de elección de dichos miembros» (cursiva nuestra).

44 Véanse apartados 63 y 83 de la STJUE Junqueras Vies de 19 de diciembre de 2019.

representativa».⁴⁵ Ello a diferencia de otras ocasiones precedentes y esporádicas en donde el Tribunal de Luxemburgo se ha expresado en clave «constitucional» europea para deleite academicista;⁴⁶ y sabido es que la academia no ha sido ajena a operaciones de *marketing* constitucional (Alegre Martínez y Jimena Quesada 2006, 274).

Sea como fuere, estas *asimetrías*, y el modo de enfocar el abogado general sus discrepancias con el Tribunal General, tal vez sean exponente asimismo del complejo equilibrio en el seno del Tribunal de Justicia al redactar pronunciamientos difíciles como la reiterada sentencia Junqueras Vies de 19 de diciembre de 2019. Semejante equilibrio puede proyectarse de manera más o menos ostensible, al

45 En dicho resumen puede leerse: «A este respecto, el Tribunal de Justicia ha señalado que, si bien el procedimiento electoral y la proclamación de los resultados se rigen en principio por la legislación de los Estados miembros, conforme a los artículos 8 y 12 del Acta electoral de 1976, la elección de los miembros del Parlamento Europeo por sufragio universal directo, libre y secreto es *expresión del principio constitucional de democracia representativa*, cuyo alcance define el propio derecho de la Unión. De los tratados y del Acta electoral de 1976 se deriva que la condición de miembro del Parlamento Europeo resulta de la mera elección del interesado y que este adquiere tal condición a raíz de la proclamación oficial de los resultados efectuada por los Estados miembros. Además, del artículo 343 TFUE se desprende que la Unión y, por lo tanto, sus instituciones y los miembros de estas deben gozar de las inmunidades necesarias para el cumplimiento de las misiones que tienen atribuidas» (cursiva nuestra).

46 Buen exponente de ello fue la sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de abril de 1986, Los Verdes/Parlamento, asunto 294/83, apartado 23: «es pertinente subrayar, en primer lugar, que la Comunidad Económica Europea es una comunidad de derecho, en la medida en que ni sus Estados miembros ni sus instituciones pueden sustraerse al control de la conformidad de sus actos con la carta constitucional fundamental que constituye el tratado. Especialmente en sus artículos 173 y 184, por una parte, y en su artículo 177, por otra, el tratado establece un sistema completo de vías de recurso y de procedimientos destinado a confiar al Tribunal de Justicia el control de la legalidad de los actos de las instituciones. Las personas físicas y jurídicas se hallan de este modo protegidas contra la aplicación a las mismas de los actos de alcance general que no pueden impugnar directamente ante el tribunal en virtud de las condiciones especiales de admisibilidad especificadas en el párrafo 2 del artículo 173 del tratado. Cuando la aplicación administrativa de estos actos compete a las instituciones comunitarias, las personas físicas y jurídicas pueden interponer un recurso directo ante el Tribunal de Justicia contra los actos de aplicación de que sean destinatarias o que les afecten directa e individualmente e invocar, en apoyo de este recurso, la ilegalidad del acto general de base. Cuando su ejecución sea competencia de las instancias nacionales, aquellas pueden alegar la invalidez de los actos de alcance general ante los órganos jurisdiccionales nacionales e inducirles a consultar al Tribunal de Justicia a este respecto mediante las cuestiones prejudiciales».

no existir —como se dijo— la técnica de los votos particulares en las sentencias de la justicia comunitaria. Por ende, en ocasiones cabría apreciar un trasfondo de difícil consenso en el texto definitivamente adoptado de la sentencia, incluso en la negociación sobre los pronunciamientos susceptibles de ser citados o no del TEDH, lo cual proyecta unas complejas sinergias entre los estándares jurisprudenciales europeos y su influencia en el ámbito doméstico (apartado IV, a continuación).

IV. El complejo entrecruzamiento de estándares jurisprudenciales europeos y su impacto a escala nacional

Retomando la reflexión de cierre del apartado anterior, conviene adentrarse nuevamente en esos aparentes entresijos de la STJUE Junqueras Vies de 19 de diciembre de 2019. Así, sobre dicho pronunciamiento, se ha comentado en la doctrina que el TJUE ha optado por realizar una «interpretación finalista del estándar comunitario» con relación al artículo 9 del Protocolo (n.º 7) sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión Europea (Tomás Mallén 2023, 39). Y, desde este punto de vista, la hermenéutica finalista asume una ardua tarea de ponderar el alcance conjunto de los principios de conservación del acto, de proporcionalidad y de interpretación más favorable a la efectividad de los derechos fundamentales, de tal forma que se aspire a conseguir a su vez un equilibrio entre los derechos de los electores —principio *pro electoratem*— y los derechos del candidato elegido —principio *pro personae*— (Cabrera Ramírez 2018, 1-27). Ahora bien, «esa loable pretensión del TJUE de europeizar el procedimiento electoral relativo al Parlamento Europeo para asentar y poner luz a su legitimidad democrática cuenta con alguna sombra de duda (susceptible de admitir una lectura crítica del cometido y legitimidad del propio TJUE como intérprete máximo el ordenamiento de la Unión Europea, pero no como legislador comunitario)» (Tomás Mallén 2023, 39).

Esa sombra de duda se proyecta, en particular, desde el momento en que destaca en un mismo apartado de esa sentencia Junqueras Vies (apartado 84), desde un enfoque positivo que las inmunidades reconocidas a los miembros del Parlamento Europeo tienen por objeto garantizar la independencia de esta institución en el cumplimiento de su misión y, al mismo tiempo, trae a colación dos sentencias del TEDH (señaladamente, la ya reseñada Sentencia Uspaskich c. Lituania de 20 de diciembre de 2016) que, paradójicamente, evocan «una dimensión negativa de las inmunidades (dimensión a la que tampoco serían ajenas las circunstancias del asunto Junqueras) como privilegios o vías de elusión de responsabilidades penales bajo la coartada de una concurrencia múltiple (legítima, pero sospechosa) a contiendas electorales» (Tomás Mallén 2023, 39-40). Y prosigue la crítica doctrinal agregándose que «la reseñada paradoja es todavía más llamativa si se repara en que las Conclusiones del abogado general Maciej Szpunar (presentadas el 12 de noviembre de 2019 en ese asunto C-502/19) no contenían referencia alguna al TEDH y, en el caso de la sentencia, esa ambigua alusión a la jurisprudencia de la Corte de Estrasburgo quizá se explique por los compromisos en la redacción alcanzados por los jueces del TJUE al no existir en su funcionamiento interno la técnica de los votos particulares» (Tomás Mallén 2023, 40-41).

En todo caso, ese entrecruzamiento de estándares jurisdiccionales europeos en materia electoral (sobre todo, del TEDH y del TJUE) es más que probable, especialmente cuando reparamos en los aspectos de las elecciones al Parlamento Europeo disciplinados o afectados por la legislación nacional que no entran indubitadamente en el marco regulatorio del derecho de la Unión Europea (por no ser objeto todavía del pretendido procedimiento electoral uniforme) y, consecuentemente, son susceptibles de sustanciación ante TJUE por la vía de la cuestión prejudicial u otros procedimientos (como en la STJUE Junqueras Vies de 2019) y ante el TEDH tras el agotamiento de los recursos judiciales internos por afectación a los derechos electorales del artículo 3 del

Protocolo n.º 1 al CEDH (como en la STEDH Uspaskich c. Lituania de 2016).

En el supuesto de la Corte de Estrasburgo, el antecedente paradigmático de dicha probabilidad fue la célebre STEDH Matthews c. Reino Unido de 18 de febrero de 1999, que tiene su origen en la exclusión de la demandante de las listas electorales para poder participar en Gibraltar en las elecciones de 1994 al Parlamento Europeo, en la medida en que en el anexo II al Acta electoral europea de 1976 se acordó que el Reino Unido no incluyera a Gibraltar como parte del territorio británico para el ejercicio del derecho de sufragio a efectos de confeccionar la distribución de los escaños que correspondían a dicho país miembro entonces de la Unión Europea. Por el contrario, el Reino Unido sí extendió a Gibraltar la aplicación del CEDH según una declaración formulada en fecha 23 de octubre de 1953 y, de la misma manera, resultaba de aplicación del Protocolo n.º 1 al CEDH en virtud de la declaración británica hecha el 25 de febrero de 1988.

Con estos parámetros, el TEDH tomó en consideración asimismo que el Reino Unido, cuando se adhirió a las entonces Comunidades Europeas a partir del 1 de enero de 1973 (junto con Dinamarca e Irlanda), abrió la puerta a que partes sustanciales de la legislación comunitaria desplegaran sus efectos en Gibraltar (§§11 a 14 y 34 de la Sentencia Matthews); de todo lo cual dedujo la Corte de Estrasburgo que «en virtud del artículo 1 del CEDH el Reino Unido debe reconocer a Gibraltar los derechos consagrados en el artículo 3 del Protocolo n.º 1, ya se trate de elecciones meramente internas o de elecciones europeas» (§35). En tal sentido, el TEDH consideró injustificado que el Parlamento Europeo pudiera quedar excluido de la consideración de «cuerpo legislativo» y del ámbito de las elecciones cubiertas por el artículo 3 del Protocolo n.º 1 por el hecho de que se trate de un órgano representativo supranacional y no simplemente interno (§§44 y 54).

Y, en suma, el TEDH concluyó que se había afectado a la misma sustancia del derecho de sufragio que garantizaba a la demandante el artículo 3 del Protocolo n.º 1, con vulneración de dicha disposición,

sin entrar a valorar la alegación sobre la discriminación alegada por la recurrente sobre la base del artículo 14 CEDH (en combinación con el artículo 3 del Protocolo n.º 1) por el hecho de su condición de residente en Gibraltar. Cabe recordar que la conclusión de violación fue alcanzada por quince votos contra dos, esgrimiendo los dos magistrados discrepantes en su voto particular (los jueces *Sir John Freeland* y *Karel Jungwiert*) que el TEDH tenía que haber hecho prueba de autocontención al «verse llamado a pronunciarse sobre actos adoptados por la Comunidad Europea o como consecuencia de sus exigencias, especialmente cuando dichos actos versan sobre una cuestión tan íntimamente ligada al funcionamiento de la Comunidad como lo son las elecciones a uno de los órganos constitucionales de ella». ⁴⁷

Tras este precedente, ha habido casos más recientes en donde las elecciones europeas han sido objeto de controversia, ante las instancias nacionales en el curso del agotamiento de los recursos internos, en cuanto al respeto de los derechos de sufragio reconocidos en el artículo 3 del Protocolo n.º 1 al CEDH. Una ilustración en tal sentido la ofrece la STEDH *Toplak y Mrak c. Eslovenia* de 26 de octubre de 2021. El caso tuvo su origen en las denuncias por supuesta falta de medidas adecuadas para permitir a los demandantes, que padecían distrofia muscular, votar en las elecciones de 2019 al Parlamento Europeo, así como en un referéndum nacional celebrado en 2015, además de denunciar la supuesta ausencia de recursos efectivos a tal efecto. En concreto, los recurrentes se quejaron de la inexistencia de un recurso judicial que les permitiera solicitar con antelación el voto en un colegio

47 Además de disentir sobre la conclusión (los dos magistrados discrepantes entendieron que no hubo vulneración del artículo 3 del Protocolo n.º 1), cerraron su voto particular añadiendo en el último párrafo que habría una incongruencia en la condena del Reino Unido por supuestamente incumplir las obligaciones derivadas del artículo 3 del Protocolo n.º 1 cuando la exclusión del derecho de sufragio había sido operada de manera multilateral por los socios comunitarios de entonces (en el anexo 2 del Acta electoral de 1976) y, por consiguiente, el Reino Unido no podía modificarla de manera unilateral para extender el derecho de sufragio a Gibraltar, «dado que semejante modificación requeriría el acuerdo del conjunto de los Estados miembros de la Comunidad (uno de los cuales está en conflicto con el Reino Unido a propósito de la soberanía sobre Gibraltar)» (en clara referencia al contencioso con España).

electoral accesible. Denunciaron asimismo la ausencia de un recurso efectivo para pedir una indemnización por la discriminación que habrían sufrido en el ejercicio de su derecho de sufragio.

En su parte dispositiva, el TEDH declaró que se había producido una violación del artículo 13 CEDH (derecho a un recurso efectivo) en relación con el artículo 1 (prohibición general de discriminación) del Protocolo n.º 12 con respecto a la participación de los dos demandantes en el referéndum de 2015, mientras que concluyó que no había habido violación del artículo 13 CEDH combinada con el derecho a la igualdad del artículo 14 y con el derecho de sufragio del artículo 3 del Protocolo n.º 1 en lo relativo a la participación de los dos demandantes en las elecciones europeas de 2019. Por otra parte, también falló el TEDH que no se había conculcado el artículo 1 del Protocolo n.º 12 autónomamente en lo que respecta a la participación de los dos demandantes en el referéndum de 2015, como que tampoco se había vulnerado el artículo 14 CEDH en relación con el artículo 3 del Protocolo n.º 1 en lo atinente a la no participación del primer demandante en las elecciones europeas de 2019.

En lo que atañe a nuestro objeto de estudio, el punto más interesante de esta STEDH *Toplak y Mrak c. Eslovenia* tiene que ver, en el plano procesal, con la reafirmación por la Corte de Estrasburgo de la aplicación del artículo 3 del Protocolo n.º 1 a las elecciones al Parlamento Europeo (en este caso, a las celebradas en 2019), con remisión expresa al caso *Mathews c. Reino Unido* de 1999 (§80). En el plano sustancial, la controversia que concierne se refería a la alegación del primer demandante de no haber podido votar en las elecciones europeas de 2019 por no poder sostener un bolígrafo para marcar su papeleta por sí mismo y no ofrecerle la posibilidad de ejercer el derecho de sufragio con una máquina de votación. Y es cierto, como hace notar el TEDH, que desde una enmienda en la legislación eslovena de 2017 en la normativa electoral ya no era posible el uso de máquinas de votación.

Sin embargo, el TEDH entendió que las otras opciones que se seguían ofreciendo para votar a personas con discapacidad permitieron al Estado cumplir con las obligaciones positivas que se desprendían del derecho a la igualdad del artículo 14 CEDH en conjunción con el artículo 3 del Protocolo n.º 1 (§122). Esas otras opciones contempladas en la legislación electoral consistían en acudir físicamente al colegio electoral, votar por correo o votar incluso en el domicilio, para cualquiera de las cuales se preveía la asistencia de una persona de confianza (quien habría de ayudar a marcar la papeleta). Sobre esta cuestión, el TEDH observó que el primer demandante no había alegado que no pudiera solicitar la asistencia de otra persona y, de hecho, tenía familia y ya había sido asistido por varias personas en el referéndum de 2015. Dicho esto, el TEDH reconoce también que la prestación de los tipos previstos de asistencia implicaba muy probablemente que, debido a su estado de salud, el primer demandante no podía marcar la papeleta de voto por sí mismo y hubiera tenido que revelar su opción electoral a la persona que le asistía (§§123-124).

Esta última disfunción no le plantea problemas al TEDH, que aceptó la interpretación el Tribunal Constitucional esloveno «como el mejor situado para interpretar el derecho interno» y había argumentado que el asistente de votación estaba obligado a respetar el secreto del procedimiento de votación en virtud, entre otros elementos, del Código penal. Por otra parte, el TEDH entiende que la asistencia en la votación era conforme asimismo a los estándares internacionales en la materia, trayendo a colación el artículo 29 de la Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad de las Naciones Unidas y la interpretación realizada por su comité (§125); de donde además se colige que el voto asistido por tecnología ofrece mayor de autonomía en la votación para algunas personas con discapacidad y que, por consiguiente, era planteable que el Estado demandado hubiera puesto máquinas de votación a disposición del primer demandante (§126).

Por el contrario, este planteamiento, coherente con una dimensión cívico-política de la autonomía y la inclusión de las personas con

discapacidad —que se encuentra recogida en el artículo 15 de la Carta social europea revisada de 1996— (Turturro Pérez de los Cobos 2024, 517-540),⁴⁸ queda compensado a la baja y desvirtuado cuando el TEDH descarta una argumentación indivisible (la cual habría sido acorde con una dimensión social de no regresión),⁴⁹ justificando el haber suprimido esa asistencia tecnológica y no reintroducirla, con apoyo en estos discutibles argumentos (§§127-130):

- primero, el uso de las tecnologías sería un medio de apoyo para la inclusión de las personas con discapacidad, pero no un requisito necesario que debería ser implementado inmediatamente, a menos que —entiendo yo, como era el caso— dicho uso hubiera estado ya implementado con anterioridad hasta la enmienda de 2017, teniendo entonces relevancia en términos de progresividad o no regresión;⁵⁰
- segundo, el uso de esas tecnologías de asistencia implicaría «una inversión financiera significativa», lo cual —a mi entender— reconduce la problemática del coste de los derechos a su faceta social, como si la propia organización de unas elecciones o un referéndum no tuviera repercusión económica alguna (Jimena Quesada 2018, 11-28);
- tercero, pese a incidir en la necesidad de tener en cuenta la vulnerabilidad de las personas con discapacidad, subraya de nuevo el TEDH que hay otras diversas opciones de asistencia para la

48 En la versión originaria de la Carta social europea (de 1961), el artículo 15 únicamente contemplaba las dimensiones sociales clásicas de la inclusión en ámbitos ordinarios educativo y laboral de las personas con discapacidad (apartados 1 y 2), habiendo sido incorporado en el texto revisado de 1996 un tercer apartado de índole cívico-política tendente a promover su más amplia participación en la vida de la comunidad.

49 A mi entender, no cabe descartar que los supuestos litigiosos relacionados con los derechos electorales de las personas con discapacidad puedan encauzarse mediante el procedimiento de reclamaciones colectivas ante el Comité Europeo de Derechos Sociales, justamente con apoyo en esa base habilitante del artículo 15.3 de la carta social revisada.

50 Un ejemplo muy interesante en tal dirección lo suministra la Decisión de fondo del Comité Europeo de Derechos Sociales de 18 de febrero de 2009 (Reclamación colectiva n.º 48/2008, European Roma Rights Centre c. Bulgaria), a tenor de la cual la Carta social (artículo 13) no obligaría a reconocer el derecho subjetivo a una renta mínima de ciudadanía, pero, una vez consagrada por el propio Estado parte, ello no admitiría su supresión.

- votación y que, última instancia, la decisión sobre si se implantan o no máquinas de votación queda al libre albedrío de los estados, es decir, al margen de apreciación, y
- cuarto, el TEDH da por bueno el criterio del Tribunal Constitucional de Eslovenia cuando este último declaró que, en el pasado (hasta 2017), un número reducido de personas había utilizado las máquinas de votación y que —de nuevo—, el coste de ello era elevado.

A la vista de este caso y en este terreno de los derechos electorales de las personas con discapacidad, más que percibirse el impacto nacional de la jurisprudencia europea, pareciera que es la jurisprudencia constitucional la que tiene mayor peso en el TEDH al asumir esta teoría del margen de apreciación. Lo mismo parece suceder al considerar el TEDH los estándares universales, que no son analizados tanto de modo directo por la Corte de Estrasburgo, sino a través de lo declarado por la jurisdicción constitucional eslovena. La misma impresión genera la ya analizada STEDH Caamaño Valle c. España de 11 de mayo de 2021, en donde el voto particular disidente del juez Paul Lemmens (él sostuvo que sí hubo violación del artículo 3 del Protocolo n.º 1, así como de los artículos 14 CEDH y 1 del Protocolo n.º 12) critica, a la vista de la interpretación del Comité internacional de derechos de las personas con discapacidad y de los informes e indicadores de la Agencia de los Derechos Fundamentales (FRA) de la Unión Europea,⁵¹ que la jurisprudencia del TEDH debería ser actualizada.⁵²

51 Del Comité internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad cita, entre otros elementos, la Observación general n.º 1 (2014) sobre el art. 12 de la Convención internacional (reconocimiento igual ante la ley), adoptada el 19 de mayo de 2014, y en donde interpretó asimismo el alcance del art. 29 de la Convención (participación política). Y de la FRA trae a colación estos dos informes: FRA: *The right to political participation for persons with disabilities: human rights indicators*, 2014, y FRA: *Who will (not) get to vote in the 2019 European Parliament elections? Developments in the right to vote of people deprived of legal capacity in EU Member States*, 2019.

52 En su voto particular, el juez Lemmens arguyó «that the interpretation of the Convention in this area requires updating, and that an updated interpretation would necessarily lead to a different outcome in the present case».

Indudablemente, la reflexión sobre esa necesidad de actualización siempre será bienvenida en el terreno que nos ocupa, tanto más cuanto que la problemática de las prácticas abusivas sobre *dumping* electoral (las cuales, como hemos visto, han dado pábulo a supuestos discutibles de inmunidad parlamentaria y a injustificados privilegios políticos) se encuentra inserta en un escenario de constitucionalismo europeo que debe propender a una conciliadora protección multinivel, so pena de hacer perder credibilidad al conjunto del sistema de derechos humanos.

V. Reflexiones finales: sobre el abuso de derecho en materia electoral y la calidad democrática como imperativo axiológico a escala europea

Llegados a este punto, lo reflexionado conduce inexorablemente a proyectar una mirada crítica sobre las analizadas prácticas abusivas de *dumping* electoral, las cuales merman la calidad de la democracia como imperativo axiológico de orden, no solamente constitucional, sino también internacional y europeo. Con tal filosofía, no conviene olvidar que los derechos electorales constituyen un claro indicio de calidad y de legitimidad de los vectores que constituyen un Estado constitucional y, por ello mismo, se erigen asimismo en pilares de las organizaciones internacionales en las que se congregan los estados.

Esos tres pilares son: la *democracia* (frente a la autocracia), tanto procedimental (la efectividad del propio derecho de sufragio) como sustancial (la relación de tal derecho con otros derechos, tanto civiles y políticos como económicos, sociales, culturales y ambientales); el *estado de derecho*, lo cual implica precisamente el respeto del imperio de la ley (de las reglas jurídicas) en la puesta en práctica del procedimiento electoral (que no debe hacerse acreedor únicamente de legitimidad técnica o procedimental, sino también de legitimidad sustancial o material para evitar prácticas fraudulentas), y, en fin, el respeto de los *derechos humanos*, siendo conscientes de que el derecho de sufragio, como se decía, se revela crucial para dotar de

legitimidad al orden constitucional y, por extensión, justifica un control internacional (es decir, una legitimidad supervisada por los diversos mecanismos garantistas del orden internacional). Esto último ha sido asumido paulatinamente por los estados, por más que se alcen voces en contra de esa «intervención internacional» denunciando una falta de legitimidad democrática de las propias instancias externas (Úbeda de Torres 2020, 582).

Lo que, en último término, no cabe perder de vista es que el principio democrático debe considerarse como el principio de principios del derecho electoral en términos de «axiología electoral» (Álvarez Conde 2003-2004, 68-69), y desempeña una función fundante del orden constitucional y, por extensión, del orden internacional. Es asimismo fundante del sistema de fuentes electorales (entre las que se incluyen la Constitución y otras normas de producción nacional, así como las normas de producción internacional); y es, en definitiva, consustancial al estado de derecho y al control judicial (contencioso electoral a escalas nacional e internacional).

En cualquier caso, nos hallamos confrontados, efectivamente, a unas disfunciones del sistema electoral que el control multinivel por instancias internacionales de derechos humanos no es capaz de atenuar o paliar en todos los casos. Semejante incapacidad deriva, entre otros elementos, del hecho de que la relación del sistema electoral con el modelo de democracia no es lineal, sino que interviene la estructura del sistema de partidos, es decir, el grado de su fragmentación, el grado de polarización y la cultura política (por ejemplo, si existe una cultura coalicional, de pactos, o una cultura amigo-enemigo y de orden hegemonal), todo lo cual influye en mayor o menor medida en la forma en que se forja la cultura ciudadana (Nohlen 2015, 5). Evidentemente, si en el sistema electoral se prevé la modalidad de listas cerradas y bloqueadas, las opciones para que el electorado pueda prescindir de candidatos que sean sospechosos de corrupción o de otro tipo de responsabilidades penales son prácticamente nulas, por más que sea una obviedad que incluso el partido político esté avalando una praxis de

dumping electoral que denote una falta de transparencia, honestidad y autenticidad en el proceso electoral. Y, en tal ambiente, dar la voz a la militancia no deja de ser un sucedáneo que se debate entre la realidad o la mera apariencia (Català i Bas 2020, 107).

Así, en el reseñado escenario de entrecruzamientos y sinergias horizontales (TEDH y TJUE, pero también instancias de las Naciones Unidas) y verticales (dichas instancias internacionales y cortes supremas o constitucionales de cada país) en materia electoral (especialmente con relación al derecho de sufragio de la ciudadanía nacional en el exterior y de las personas con discapacidad), constatamos dos movimientos de índole bastante comedida o circunspecta, cuando no restrictiva: de un lado, el TEDH tiende a hacer prevalecer el margen de apreciación nacional —recientemente reforzado por el Protocolo n.º 15 al CEDH— (López Guerra 2014, 11-29), tendencia que incluso ha llegado a impregnar algunas interpretaciones de instancias universales; de otro lado, el TEDH no siempre se revela más incisivo que el TJUE. Veamos dos ilustraciones al respecto.

En lo concerniente al primer movimiento, vale la pena mencionar el dictamen aprobado por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas el 20 de enero de 2022 en la comunicación n.º 3278/2018 presentada por Dorin Șeremet y otros c. Moldavia, en donde los recurrentes (nacionales moldavos) denunciaron que en los colegios electorales en el extranjero, en donde pretendían votar para las elecciones presidenciales de su país, hubo un número insuficiente de papeletas, denunciando la vulneración de su derecho de voto a la luz del artículo 25.b del Pacto de derechos civiles y políticos, leído por separado y conjuntamente con los artículos 2.1 y 14.1 del pacto. El caso es que el comité dio por buena la actuación del Estado demandado, y avaló la teoría del margen de apreciación esgrimida en las observaciones gubernamentales (con referencia a los diversos sistemas regionales)⁵³

53 Véase el apartado 4.4. del Dictamen del Comité: «El Estado parte explica que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha indicado que el artículo 3 del primer Protocolo del Convenio Europeo de Derechos Humanos no impone a los Estados contratantes la obligación

y, con anterioridad, por el propio Tribunal Constitucional moldavo al incidir en el carácter relativo del derecho de sufragio.⁵⁴ Pareciere que el control jurisdiccional internacional, lo mismo que el interno, se saldó en un mero problema de aritmética electoral sin trascendencia en la voluntad popular expresada y, supuestamente, no falseada (Muñoz Aranguren 2014, 7).

Por lo que se refiere al segundo movimiento, merece la pena traer a colación nuevamente la STEDH Partido Nacionalista vasco-organización regional Iparralde c. Francia de 7 de junio de 2007, pues la cuestión de la Unión Europea estuvo muy presente. En esta línea, la interpretación del TEDH aquí también parece más restrictiva que la que potencialmente podría llevar cabo el TJUE si le llegara el asunto por vía prejudicial u otra. Llamativamente, el TEDH recordó en su sentencia la postura más abierta de la Comisión de Venecia,⁵⁵ y siendo conocedor

de establecer un sistema que permita a los ciudadanos residentes en el extranjero votar desde fuera del país. El Tribunal Europeo ha señalado también que ni los tratados internacionales y regionales pertinentes, como el pacto, la Convención americana sobre derechos humanos y la Carta africana de derechos humanos y de los pueblos, ni su interpretación por parte de los órganos internacionales competentes permiten concluir que los derechos de voto de las personas ausentes de forma temporal o permanente del Estado del que son nacionales llegan hasta imponer a dicho Estado la obligación de tomar disposiciones asegurar su ejercicio en el extranjero» [se cita a pie de página la STEDH Sitaropoulos y Giakoumopoulos c. Grecia de 15 de marzo de 2012, §§71 y 62].

54 Con referencia a ese último remedio en el curso del agotamiento de la vía judicial previa, véase el apartado 2.15 del Dictamen del Comité: «2.15. El Tribunal Constitucional afirmó, además, que el derecho de voto era un derecho relativo y no absoluto, por lo que el Estado gozaba de un amplio margen de discreción, y que el ejercicio de ese derecho podía conllevar algunas limitaciones implícitas. También sostuvo que la igualdad en materia de derecho de voto no implicaba que este pudiera ejercerse en las mismas condiciones dentro y fuera del país, dadas las diferentes situaciones jurídicas de los ciudadanos que vivían en el país y en el extranjero. Añadió que el primer protocolo del Convenio europeo de derechos humanos no garantizaba el derecho de los nacionales de un Estado parte a votar en el extranjero. Por otra parte, en el Código de buenas prácticas en asuntos electorales de la Comisión Europea para la democracia por el derecho (Comisión de Venecia), se admitía que el lugar de residencia podía influir en el ejercicio del derecho de voto».

55 Véase el §32 de la sentencia: según la Comisión de Venecia, «la experiencia de la cooperación entre partidos políticos en el seno de organizaciones e instituciones europeas supranacionales aboga en favor de un enfoque menos restrictivo; en efecto, dicha cooperación es en sí misma necesaria "en una sociedad democrática", mientras que no está claro que lo mismo pueda decirse del establecimiento de obstáculos a dicha cooperación mediante la prohibición de toda relación financiera entre partidos políticos constituidos en Estados

asimismo de las propias dudas manifestadas por el Consejo de Estado francés en el marco del agotamiento de los recursos domésticos cuando la alta jurisdicción contencioso-administrativa gala admitió que, en algunos de sus aspectos, el régimen de financiación de los partidos políticos «podría tener una incidencia en la libre circulación de capitales entre los Estados miembros» garantizada por el derecho comunitario.⁵⁶

Esa tensión y deseable conciliación entre el canon constitucional y el estándar internacional en el terreno electoral, que se salda generalmente ante el TEDH confiriendo prevalencia al margen de apreciación nacional, no debe perder de vista la jurisprudencia más reciente de la propia Corte de Estrasburgo que utiliza como criterio de identificación del ámbito de aplicación del margen de apreciación la «calidad» del proceso político nacional que ha conducido a la regulación general de la que trae causa una concreta injerencia en el derecho fundamental que el CEDH garantiza (Sáiz Arnaiz 2018, 232-233). Por otra parte, la deseable conciliación de estándares ha sido objeto de examen ante el TEDH por la vía de la competencia consultiva prevista en el Protocolo n.º 16 al CEDH,⁵⁷ configurada justamente como una

diferentes. No obstante, diversas circunstancias pueden justificar la prohibición de las contribuciones de los partidos políticos: cuando (en particular) las contribuciones se utilizan para lograr objetivos ilegales (por ejemplo, cuando el partido extranjero en cuestión aboga por la discriminación o las violaciones de los derechos humanos), socavan la equidad o la integridad de la competencia política, desequilibran el proceso electoral, amenazan la integridad territorial del Estado en cuestión u obstaculizan su desarrollo democrático, o cuando existe una obligación internacional para el Estado. Así, según la Comisión de Venecia, para decidir si la prohibición de la financiación de partidos políticos por partidos políticos extranjeros es compatible con las exigencias del art. 11 CEDH, hay que examinar cada caso individualmente, teniendo en cuenta la legislación general vigente sobre la financiación de los partidos políticos en el Estado demandado y sus obligaciones internacionales —entre las que, en su caso, figuran las que se derivan de su condición de Estado miembro de la Unión Europea—».

⁵⁶ STEDH Partido Nacionalista vasco-organización regional Iparralde c. Francia de 7 de junio de 2007, §8.

⁵⁷ Como ilustración, véase la opinión consultiva, dictaminada por el TEDH el 8 de abril de 2022, respondiendo a una solicitud formulada el 17 de septiembre de 2020 (solicitud n.º P16-2020-002) por el Tribunal Administrativo Supremo de Lituania en el contexto de un asunto referente a la aplicación en un caso pendiente ante ella de la legislación relativa al *impeachment* y su compatibilidad con el artículo 3 del Protocolo n.º 1 al CEDH. La controversia procedía de un procedimiento iniciado ante dicha jurisdicción suprema lituana por una

vía de colaboración y diálogo para evitar entrecruzamientos anómalos de jurisdicciones; de hecho, en este ámbito, el TEDH ha reconocido la complejidad del diseño del sistema electoral y parlamentario (y, más ampliamente, constitucional) de cada país miembro del Consejo de Europa, haciendo un guiño al margen de apreciación nacional y, al tiempo, señalando unos mínimos estándares comunes derivados del artículo 3 del Protocolo n.º 1 al CEDH (Tomás Mallén 2022, 402).

De la misma manera, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha sido consultada para pronunciarse sobre la convencionalidad de relevantes disposiciones constitucionales sobre cuestiones electorales.⁵⁸ Por otra parte, en el marco de su competencia contenciosa, la propia Corte de San José de Costa Rica ha emitido algún pronunciamiento paradigmático en materia electoral que traía su causa de una colisión entre interpretación constitucional e interpretación internacional,⁵⁹ lo cual ha hecho postular una deseable

diputada del parlamento lituano (Seimas), la Sra. N. V., que había sido destituida en 2014 y deseaba presentarse como candidata a las elecciones legislativas de octubre de 2020; en cambio, la Comisión Electoral Central de Lituania había rechazado el registro de su candidatura basándose en el impeachment que había conducido a la revocación de su mandato. La conclusión del TEDH fue la siguiente: «Los criterios pertinentes para decidir si la inhabilitación para el ejercicio de un cargo parlamentario en el marco de un procedimiento de *impeachment* ha excedido o no lo que es proporcionado en virtud del artículo 3 del Protocolo n.º 1 deben ser de naturaleza objetiva y propiciar que se tengan en cuenta de forma transparente las circunstancias pertinentes relativas no sólo a los hechos que condujeron a la destitución de la persona en cuestión, sino también, y ante todo, a las funciones que ella pretende ejercer en el futuro. Por lo tanto, deben definirse principalmente en función de las exigencias del buen funcionamiento de la institución de la que dicha persona pretende formar parte y, en realidad, del sistema constitucional y de la democracia en su conjunto en el Estado en cuestión».

58 Véase Corte IDH, Opinión Consultiva OC-28/21 de 7 de junio de 2021 sobre la figura de la reelección presidencial indefinida [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_28_esp.pdf].

59 Sentencia de la Corte IDH caso *Petro Urrego vs. Colombia*, de 8 de julio de 2020: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_73_esp.pdf. [Cf. Sentencia No. C-101/18 de la Corte Constitucional de Colombia de 24 de octubre de 2018]. Como casos precedentes de interés en donde la Corte de San José de Costa Rica había considerado que la equidad, o *par condictio*, es una condición indispensable de los sistemas electorales, pueden verse los siguientes: Caso *Yatama vs. Nicaragua*, sentencia del 23 de junio 2005; Caso *Castañeda Gutman Vs. México*, sentencia del 28 de agosto 2013; o Caso *López Mendoza Vs. Venezuela*, sentencia del 1 de setiembre 2011.

«interamericanización» del Protocolo n.º 16 al CEDH (Jimena Quesada 2022, 107-135).

Una última reflexión atiende a nuestra inquietud de evitar que se corrobore o valide una praxis abusiva o fraudulenta de *dumping* electoral y, correlativamente, de realzar la calidad democrática como imperativo axiológico a escala europea, a saber: el control internacional en materia electoral, sin ser la panacea, tal vez pueda jugar de contrapeso para atemperar, de un lado, la eventual politización de la justicia electoral a nivel nacional y, de otro lado, el socavamiento de la integridad del sistema electoral por parte de grandes lobbies (Trejos Robert y González Farguharson 2019, 16). Y estas constituyen ulteriores razones, concluyendo, para aportar una mirada crítica y cruzada al *dumping* electoral desde una perspectiva de constitucionalismo europeo multinivel.

VI. Bibliografía

- Alegre Martínez, Miguel Ángel, y Jimena Quesada, Luis (2006): *Fundamentos Constitucionales de la Unión Europea*, Madrid, Biblioteca Nueva.
- Álvarez Conde, Enrique (1991): «Los principios del derecho electoral», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 9, p. 9-37.
- (2003-2004): «Veinticinco años de Derecho de partidos», *Revista de Derecho Político*, 58-59, 2003-2004, p. 47-74.
- Aragón, Manuel, Gimbernat, Enrique, y Ruiz Robledo, Agustín (dirs.) (2024): *La amnistía en España. Constitución y Estado de Derecho*, Madrid, Colex.
- Blasco Díaz, José Luis (ed.) (2010): *Régimen jurídico de la ciudadanía en el exterior*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- Cabrera Ramírez, Lorena (2018): «La prevalencia del principio *pro electoratem* frente al principio *pro homine* en la jurisprudencia del Consejo de Estado», *Vis Iuris*, vol. 5, 10, p. 1-27.

- Camp-Pietrain, Edwige (2021): *L'organisation d'un second référendum d'autodétermination. Regards croisés Ecosse, Québec, Catalogne, Nouvelle-Calédonie*, Valenciennes, Presses Universitaires de Valenciennes.
- Castellà Andreu, Josep M^a (2023): «La aportación de la Comisión de Venecia a la preservación del Estado de Derecho», *Revista General de Derecho Constitucional*, 38, p. 21-38.
- Catalá i Bas, Alexandre (2020): «Una nueva forma de hacer política: dar la voz a la militancia, ¿realidad o mera apariencia?», *Revista de Derecho Político*, 109, p. 73-118.
- Chueca, Ricardo, y Gálvez, Luis (dirs.) (2022): *El voto de los españoles en el exterior*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- García Mahamut, Rosario (2021): «Una lectura constitucionalmente adecuada de los nuevos indultos concedidos a los condenados en el juicio del procés», *Teoría y Derecho: Revista de Pensamiento Jurídico*, 30, p. 80-101.
- García Roca, Javier (2019): *La transformación constitucional del Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Cizur Menor, Aranzadi.
- Jimena Quesada, Luis (2018): «Coste de los derechos cívico-políticos y medidas anticrisis», en Terol Becerra, Manuel, y Adnane Rkioua, Abdelhamid (dirs.): *Constitución financiera y constitución social*, Valencia, Tirant lo Blanch, p. 11-28.
- (2022) «La ampliación de la jurisdicción consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: una nueva apuesta por el diálogo y la complementariedad con las Cortes superiores nacionales (una visión comparada dese la experiencia europea)», *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, 75, p. 107-135.
- Krzywon, Adam (2021): «Integridad de los procesos electorales, desinformación e intervención del poder judicial. Comparación de los moderes europeos», en Sánchez Navarro, Ángel, y Fernández Riveira, Rosa María (dirs.): *Reflexiones para una democracia de calidad en una era tecnológica*, Cizur Menor, Aranzadi, p. 443-467.

- López Guerra, Luis (2014): «Los Protocolos de reforma n.º 15 y 16 al Convenio Europeo de Derechos Humanos», *Revista Española de Derecho Europeo*, 49, p. 11-29.
- Mancini, Federico (1993): «La Corte di Giustizia: uno strumento per la democrazia nella Comunità europea», *Il Mulino*, 3, p. 595-606.
- Mestre, Esteban (1970): «Los delitos electorales en España. Reflexiones en torno al tratamiento sociológico del sistema electoral», *Revista Española de la Opinión Pública*, 20, p. 125-171.
- Morel, Sandrine (2018): *En el huracán catalán. Una mirada privilegiada al laberinto del procés* (Trad. Lara Cortés Fernández), Barcelona, Planeta.
- Muñoz Aranguren, Arturo (2014): «La aritmética electoral tomada en serio: El uso de la estadística en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», *InDret. Revista para el análisis del Derecho*, vol. 1, p. 1-45.
- Nohlen, Dieter (2015): «Sistemas electorales y justicia electoral a debate», *Derecho Electoral*, 20, p. 1-33.
- Oliver Araujo, Joan (2024), «La 'cláusula de conciencia' de los periodistas: un derecho en defensa de su dignidad personal», *Revista de Derecho Político*, 119, p. 13-39.
- OEA (2019): *Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales*, Elaborada por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos con los aportes del Departamento de Cooperación y Observación Electoral y el Departamento de Derecho Internacional de la Secretaría General de la OEA, Washington, (acceso: https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/Guia_Desinformacion_VF.pdf).
- Pauner Chulvi, Cristina, y Tomás Mallén, Beatriz (2021): «El derecho a la educación digital», en Arenas Ramiro, Mónica, y Ortega Giménez, Alfonso (dirs.): *Tratamiento de datos personales en centros educativos. Cuestiones Prácticas*, Madrid, Editorial Jurídica Sepín, p. 131-137.

- Rallo Lombarte, Artemi (2024): «El fin del voto rogado y su limitado impacto en las elecciones de 2023», *Revista de Derecho Político*, 120, p. 147-179.
- Safadi Márquez, Carlos, Vázquez, Soledad, Garganta, Amparo, y Herrero Ducloux, Pura (2023): «El derecho al voto de personas con discapacidad cognitiva. Algunas reflexiones sobre el caso *Caamaño Valle vs. España* ante la Corte Europea de Derechos Humanos», *Cuadernos De Derecho Electoral*, 1, p. 57-77.
- Sáiz Arnaiz, Alejandro (2018): «Tribunal Europeo de Derechos Humanos y procesos políticos nacionales: democracia convencional y margen de apreciación», *Teoría y Realidad Constitucional*, 42, p. 221-245.
- Schütze, Robert (2024): *Introducción al derecho de la Unión Europea*, Granada, Comares.
- Tajadura Tejada, Javier (2023-2024): «La "revitalización" de la Constitución: reforma constitucional frente a amnistía», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 108-109, p. 186-191.
- Tomás Mallén, Beatriz (2022): «La efectividad del Protocolo n.º 16 al Convenio Europeo de Derechos Humanos y su potencial impacto constitucional en España», *Estudios de Deusto*, vol. 70, 1, p. 387-420.
- (2023) *Intergrupos parlamentarios e integración europea*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- Tomuschat, Christian (1992): «Quo Vadis Argentoratum? The success story of the European Convention on Human Rights», *Human Rights Law Journal*, vol. 13, 11-12, p. 401-405.
- Trejos Robert, Sergio, y González Farguharson, Ricky (2019): «El bien jurídico de la integridad del sistema electoral», *Revista de Derecho Electoral*, 27, p. 159-174.
- Turturro Pérez De Los Cobos, Sara (2024): «Personas con discapacidad (art. 15 de la Carta)», en Canosa Usera, Raúl, y Carmona Cuenca, Encarnación (eds.): *La Europa de los derechos sociales. La Carta Social Europea y otros sistemas internacionales de protección*, Valencia, Tirant lo Blanch, p. 517-540.

- Úbeda De Torres, Amaya (2020): «Los estándares de Derecho electoral a la luz de la jurisprudencia del TEDH y del Código de buenas prácticas de la Comisión de Venecia», *Teoría y Realidad Constitucional*, 46, p. 563-584.
- Unión Europea (2016): *Compendio de Estándares Internacionales sobre Elecciones*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 4.ª ed., p. 308 (acceso: <https://www.eods.eu/library/Compendium-ES-N-web.pdf>).
- Vidal Prado, Carlos (2023): «La educación cívica y constitucional en España», *Revista de las Cortes Generales*, 116, p. 135-169.

