Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 9 de junio de 2022 *

«Procedimiento prejudicial — Ciudadanía de la Unión — Nacional del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte que reside en un Estado miembro — Artículo 9 TUE — Artículos 20 TFUE y 22 TFUE — Derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales del Estado miembro de residencia — Artículo 50 TUE — Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica — Consecuencias de la retirada de un Estado miembro de la Unión — Supresión del censo electoral en el Estado miembro de residencia — Artículos 39 y 40 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Validez de la Decisión (UE) 2020/135»

En el asunto C-673/20,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el tribunal judiciaire d'Auch (Tribunal de Primera Instancia de Auch, Francia), mediante resolución de 17 de noviembre de 2020, recibida en el Tribunal de Justicia el 9 de diciembre de 2020, en el procedimiento entre

EP

y

Préfet du Gers,

Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE),

con intervención de:

Maire de Thoux,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, el Sr. L. Bay Larsen, Vicepresidente, la Sra. K. Jürimäe, los Sres. C. Lycourgos, E. Regan, S. Rodin, N. Jääskinen (Ponente), la Sra. I. Ziemele y el Sr. J. Passer, Presidentes de Sala, y los Sres. F. Biltgen, P. G. Xuereb, N. Piçarra, la Sra. L. S. Rossi y los Sres. N. Wahl y D. Gratsias, Jueces;

Abogado General: Sr. A. M. Collins;

* Lengua de procedimiento: francés.

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre de EP, por los Sres. J. Fouchet y J.-N. Caubet-Hilloutou, avocats;

– en nombre del Gobierno francés, por la Sra. A.-L. Desjonquères y los Sres. D. Dubois y T. Stéhelin, en calidad de agentes;

– en nombre del Gobierno rumano, por las Sras. E. Gane y A. Wellman, en calidad de agentes;

– en nombre del Consejo de la Unión Europea, por la Sra. J. Ciantar y los Sres. R. Meyer y M. Bauer, en calidad de agentes;

– en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. E. Montaguti y los Sres. H. Krämer, C. Giolito y A. Spina, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 24 de febrero de 2022;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 50 TUE, de los artículos 18 TFUE, 20 TFUE y 21 TFUE, de los artículos 39 y 40 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), y de los artículos 2, 3, 10, 12 y 127 del Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (DO 2020, L 29, p. 7), adoptado el 17 de octubre de 2019 y que entró en vigor el 1 de febrero de 2020 (en lo sucesivo, «Acuerdo de Retirada»), así como la validez de dicho Acuerdo.

2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre, por un lado, EP, una nacional del Reino Unido que reside desde el año 1984 en Francia, y, por otro, el préfet du Gers (prefecto del departamento de Gers, Francia) y el Institut national de la statistique et des études économiques [Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos (INSEE), Francia], en relación con la supresión de EP del censo electoral en Francia y la negativa a reinscribirla en el censo electoral especial correspondiente.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Tratados UE y FUE

3 El artículo 9 TUE prevé:

«[…] Será ciudadano de la Unión toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía de la Unión se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla.»

4 El artículo 50 TUE dispone:

«1. Todo Estado miembro podrá decidir, de conformidad con sus normas constitucionales, retirarse de la Unión.

2. El Estado miembro que decida retirarse notificará su intención al Consejo Europeo. A la luz de las orientaciones del Consejo Europeo, la Unión negociará y celebrará con ese Estado un acuerdo que establecerá la forma de su retirada, teniendo en cuenta el marco de sus relaciones futuras con la Unión. Este acuerdo se negociará con arreglo al apartado 3 del artículo 218 [TFUE]. El Consejo [de la Unión Europea] lo celebrará en nombre de la Unión por mayoría cualificada, previa aprobación del Parlamento Europeo.

3. Los Tratados dejarán de aplicarse al Estado de que se trate a partir de la fecha de entrada en vigor del acuerdo de retirada o, en su defecto, a los dos años de la notificación a que se refiere el apartado 2, salvo si el Consejo Europeo, de acuerdo con dicho Estado, decide por unanimidad prorrogar dicho plazo.

[…]»

5 El artículo 18 TFUE, párrafo primero, establece:

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

6 A tenor del artículo 20 TFUE:

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

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

[…]

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

7 El artículo 21 TFUE, apartado 1, dispone:

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

8 El artículo 22 TFUE dispone:

«1. Todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales del Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado. […]

2. […] [T]odo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado. […]»

Carta

9 El artículo 39 de la Carta, titulado «Derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo», dispone en su apartado 1:

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

10 A tenor del artículo 40 de la Carta, titulado «Derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales»:

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

Acuerdo de Retirada

11 El Acuerdo de Retirada fue aprobado en nombre de la Unión y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA) mediante la Decisión (UE) 2020/135 del Consejo, de 30 de enero de 2020 (DO 2020, L 29, p. 1).

12 Los párrafos cuarto, sexto y octavo del preámbulo de dicho Acuerdo disponen:

«Recordando que, en virtud del [artículo 50 TUE], en relación con el artículo 106 *bis* [EA], y a reserva de las disposiciones establecidas en el presente Acuerdo, el Derecho de la Unión y de la Euratom en su totalidad dejará de aplicarse al Reino Unido a partir de la fecha de entrada en vigor del presente Acuerdo,

[…]

Reconociendo que es necesario proporcionar protección recíproca a los ciudadanos de la Unión y a los nacionales del Reino Unido, así como a los miembros de sus familias respectivas, cuando hayan ejercido sus derechos de libre circulación antes de una fecha fijada en el presente Acuerdo,

y garantizar que los derechos que les corresponden en virtud del presente Acuerdo sean exigibles y se basen en el principio de no discriminación; reconociendo asimismo que deben protegerse los derechos devengados por períodos de cotización a sistemas de seguridad social,

[…]

Considerando que redunda en interés tanto de la Unión como del Reino Unido determinar un período transitorio o de ejecución durante el cual —no obstante todas las consecuencias de la retirada del Reino Unido de la Unión en lo que respecta a la participación del Reino Unido en las instituciones, órganos y organismos de la Unión, en especial el fin, en la fecha de entrada en vigor del presente Acuerdo, de los mandatos de todos los miembros de las instituciones, órganos y organismos de la Unión que se hubiesen nombrado, designado o elegido por la pertenencia del Reino Unido a la Unión— el Derecho de la Unión, incluidos los acuerdos internacionales, debe ser aplicable al y en el Reino Unido, y, por regla general, desplegar los mismos efectos en relación con los Estados miembros, para evitar perturbaciones en el período durante el cual se negociará el acuerdo o acuerdos sobre las relaciones futuras.»

13 La primera parte de dicho Acuerdo, titulada «Disposiciones comunes», comprende los artículos 1 a 8 de este. A tenor del artículo 2, letras c) a e), del mismo Acuerdo:

«A los efectos del presente Acuerdo, se entenderá por:

[…]

c) “ciudadano de la Unión”: toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro;

d) “nacional del Reino Unido”: un nacional del Reino Unido, como se define en la nueva declaración del Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, de 31 de diciembre de 1982, sobre la definición del término “nacionales” […] y en la declaración n.º 63 aneja al Acta Final de la conferencia intergubernamental que adoptó el Tratado de Lisboa […];

e) “período transitorio”, el período previsto en el artículo 126».

14 La segunda parte del Acuerdo de Retirada, titulada «Derechos de los ciudadanos», está compuesta por los artículos 9 a 39 de este. El artículo 9, letras c) y d), de dicho Acuerdo dispone:

«A efectos de la presente parte, y sin perjuicio de lo dispuesto en el título III, se entenderá por:

[…]

c) “Estado de acogida”:
   i) respecto de los ciudadanos de la Unión y los miembros de sus familias, el Reino Unido, si han ejercido su derecho de residencia en dicho Estado con arreglo al Derecho de la Unión antes del final del período transitorio y sigan residiendo en él después de este período,
   ii) respecto de los nacionales del Reino Unido y los miembros de sus familias, el Estado miembro en el que hayan ejercido su derecho de residencia con arreglo al Derecho de la Unión antes del final del período transitorio y en el que sigan residiendo después de este período;

d) "Estado de trabajo":
   i) respecto de los ciudadanos de la Unión, el Reino Unido, si han ejercido una actividad económica como trabajadores fronterizos en dicho Estado antes del final del período transitorio y sigan ejerciéndola después de este período,
   ii) respecto de los nacionales del Reino Unido, el Estado miembro en el que hayan ejercido una actividad económica como trabajadores fronterizos antes del final del período transitorio y sigan ejerciéndola después de este período».

15 El artículo 10 de dicho Acuerdo, titulado «Ámbito de aplicación personal», establece:

«1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el título III, la presente parte se aplicará a las personas siguientes:

a) los ciudadanos de la Unión que hayan ejercido su derecho de residencia en el Reino Unido con arreglo al Derecho de la Unión antes del final del período transitorio y sigan residiendo en él después de este período;

b) los nacionales del Reino Unido que hayan ejercido su derecho de residencia en un Estado miembro con arreglo al Derecho de la Unión antes del final del período transitorio y sigan residiendo en él después de este período;

[…]».

16 El artículo 12 del Acuerdo de Retirada, titulado «No discriminación», establece:

«En el ámbito de aplicación de la presente parte y sin perjuicio de las disposiciones particulares previstas en la misma, se prohibirá toda discriminación por razón de la nacionalidad en el sentido del artículo 18 [TFUE], párrafo primero, tanto en el Estado de acogida como en el Estado de trabajo, respecto de las personas a que se refiere el artículo 10 del presente Acuerdo.»

17 Los artículos 13 a 39 de este Acuerdo contienen las disposiciones que precisan el contenido de los derechos de que gozan las personas contempladas en la segunda parte de dicho Acuerdo.

18 El artículo 126 del mismo Acuerdo, titulado «Período transitorio», dispone:

«Se establece un período transitorio o de ejecución, que comenzará en la fecha de entrada en vigor del presente Acuerdo y finalizará el 31 de diciembre de 2020.»

19 El artículo 127 del Acuerdo de Retirada, titulado «Alcance de las disposiciones transitorias», establece:

«1. Salvo disposición en contrario del presente Acuerdo, el Derecho de la Unión será aplicable al y en el Reino Unido durante el período transitorio.

No obstante, las siguientes disposiciones de los Tratados y los actos adoptados por las instituciones, órganos u organismos de la Unión no serán aplicables al ni en el Reino Unido durante el período transitorio:

[…]

b) el artículo 11 [TUE], apartado 4, el artículo 20, apartado 2, letra b), el artículo 22 [TFUE], el artículo 24 [TFUE], párrafo primero, así como los artículos 39 y 40 de la [Carta] y los actos adoptados con base en dichas disposiciones.

[…]

6. Salvo disposición en contrario del presente Acuerdo, durante el período transitorio se entenderá que toda referencia a los Estados miembros en el Derecho de la Unión aplicable en virtud del apartado 1, inclusive en lo que respecta a su ejecución y aplicación por los Estados miembros, incluye al Reino Unido.»

20 En virtud del artículo 185 de dicho Acuerdo, este entró en vigor el 1 de febrero de 2020. Por otra parte, del párrafo cuarto de dicho artículo se desprende que la segunda parte de dicho Acuerdo se aplica a partir del final del período transitorio.

Derecho francés

21 El artículo 88-3 de la Constitución de 4 de octubre de 1958, en su redacción resultante de la Ley constitucional n.º 93-952, de 27 de julio de 1993 (JORF de 28 de julio de 1993, p. 10600), establece:

«Siempre que exista reciprocidad y en las condiciones establecidas en el [TUE], el derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales se reconocerá únicamente a los ciudadanos de la Unión que residan en Francia. […]»

22 El artículo LO 227-1 del code électoral issu de la loi organique n.º 98-404 du 25 mai 1998 déterminant les conditions d'application de l'article 88-3 de la Constitution relatif à l'exercice par les citoyens de l'Union européenne résidant en France, autres que les ressortissants français, du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales, et portant transposition de la directive 94/80/CE du 19 décembre 1994 (Código Electoral aprobado mediante la Ley Orgánica n.º 98-404, de 25 de mayo de 1998, por la que se establecen las Condiciones de Aplicación del artículo 88-3 de la Constitución en relación con el ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales por los ciudadanos de la Unión Europea residentes en Francia que no sean nacionales franceses, y por la que se transpone la Directiva 94/80/CE de 19 de diciembre de 1994; en lo sucesivo, «Código Electoral») (JORF de 26 de mayo de 1998, p. 7975), dispone lo siguiente:

«Los ciudadanos de la Unión Europea que residan en Francia y no sean ciudadanos franceses podrán participar en las elecciones municipales en las mismas condiciones que los electores franceses, con sujeción a lo dispuesto en la presente sección.

Las personas a las que se refiere el párrafo primero serán tratadas como residentes en Francia si tienen en ella su residencia efectiva o si su residencia es continua.

[…]»

23 El artículo LO 227-2 del Código Electoral prevé:

«Para ejercer su derecho de sufragio, las personas mencionadas en el artículo LO 227-1 deberán ser registradas, a su solicitud, en un censo electoral especial.

Podrán solicitar su registro si en su Estado de origen gozan de capacidad electoral y si cumplen los requisitos legales, aparte de la nacionalidad francesa, para votar y para estar registradas en un censo electoral en Francia.»

24 En virtud del artículo L 16, apartado III, número 2, del Código Electoral, corresponde al INSEE la función de suprimir del censo electoral único los nombres de los electores fallecidos y de aquellos que hayan perdido el derecho de sufragio activo.

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

25 EP, nacional del Reino Unido, reside en Francia desde 1984 y está casada con un ciudadano francés. No ha solicitado ni obtenido la nacionalidad francesa.

26 A raíz de la entrada en vigor del Acuerdo de Retirada, el 1 de febrero de 2020, EP fue suprimida, con efectos a partir de esa fecha, del censo electoral en Francia. Por esta razón, no se le permitió participar en las elecciones municipales celebradas en ese país el 15 de marzo de 2020.

27 El 6 de octubre de 2020, EP formalizó una solicitud de reinscripción en el censo electoral especial para ciudadanos no franceses de la Unión.

28 Mediante resolución de 7 de octubre de 2020, el alcalde del municipio de Thoux (Francia) denegó dicha solicitud.

29 El 9 de noviembre de 2020, EP presentó una demanda ante el órgano jurisdiccional remitente con objeto de impugnar dicha resolución.

30 Ante el referido órgano jurisdiccional EP subraya que ya no disfruta del derecho de sufragio activo y pasivo en el Reino Unido debido a la norma del Derecho del Reino Unido en virtud de la cual un nacional de ese Estado que resida desde hace más de 15 años en el extranjero ya no tiene derecho a participar en las elecciones en dicho Estado (en lo sucesivo, «regla de los 15 años»).

31 Por lo tanto, EP se encuentra en una situación distinta de aquella respecto de la que la Cour de cassation (Tribunal de Casación, Francia) declaró que la pérdida de la ciudadanía de la Unión no supone una vulneración desproporcionada de los derechos civiles y políticos de la persona afectada, puesto que esta pudo votar en el referéndum sobre la retirada del Reino Unido de la Unión y en las elecciones legislativas organizadas en 2019 en dicho Estado. Ahora bien, no es este el caso de EP.

32 Según EP, la pérdida del estatuto de ciudadano de la Unión, consagrado en el artículo 20 TFUE, no puede ser una consecuencia automática de la retirada del Reino Unido de la Unión. Añade que esta pérdida vulnera los principios de seguridad jurídica y de proporcionalidad y constituye asimismo una discriminación entre ciudadanos de la Unión y una vulneración de su libertad de circulación.

33 El alcalde del municipio de Thoux recuerda que las disposiciones nacionales aplicables no permiten inscribir a EP en el censo electoral.

34 El préfet du Gers solicita que se desestime la demanda. Considera, en particular, que la retirada del Reino Unido de la Unión, el 1 de febrero de 2020, supuso la pérdida del derecho de sufragio activo y pasivo de los nacionales de dicho Estado en las elecciones municipales y europeas organizadas en Francia y, por tanto, la supresión de oficio de los censos electorales especiales, por parte del INSEE, de los nacionales del Reino Unido que, como EP, tampoco tienen la nacionalidad francesa.

35 El órgano jurisdiccional remitente subraya que EP carece totalmente de derecho de voto, ya que no puede votar en las elecciones en el Reino Unido en virtud de la regla de los 15 años y que, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 127 del Acuerdo de Retirada, también ha perdido el derecho de voto en las elecciones del Parlamento Europeo, al igual que en las elecciones municipales en Francia.

36 Dicho órgano jurisdiccional considera que la aplicación de las disposiciones del referido Acuerdo a EP vulnera de forma desproporcionada su derecho fundamental de voto.

37 En estas circunstancias, el tribunal judiciaire d'Auch (Tribunal de lo Civil y Penal de Auch, Francia) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Deben interpretarse el artículo 50 [TUE] y el [Acuerdo de Retirada] en el sentido de que anulan la ciudadanía europea de los nacionales [del Reino Unido] que, antes del final del período transitorio, hayan ejercido su derecho a la libertad de circulación y a establecerse libremente en el territorio de otro Estado miembro, en particular para quienes hayan residido en el territorio de otro Estado miembro durante más de 15 años y estén sujetos a la "15-year rule" (regla de los 15 años) del Reino Unido, lo que les priva por completo del derecho al voto?

2) En caso de respuesta afirmativa, ¿debe considerarse que los artículos 2, 3, 10, 12 y 127 del Acuerdo de Retirada, en relación con el párrafo sexto de su Preámbulo, y los artículos 18, 20 y 21 [TFUE] permiten a esos nacionales [del Reino Unido] conservar, sin excepciones, los derechos de la ciudadanía [de la Unión] de que disfrutaban antes de la retirada de su país de la Unión Europea?

3) En caso de respuesta negativa a la segunda cuestión, ¿no sería parcialmente inválido el Acuerdo de Retirada al vulnerar los principios que conforman la identidad de la Unión Europea, en particular los artículos 18, 20 y 21 [TFUE], así como también los artículos 39 y [40] de la [Carta], y no vulneraría el principio de proporcionalidad, en la medida en que no contiene ninguna estipulación que les permita conservar dichos derechos sin excepciones?

4) En cualquier caso, ¿no es el artículo 127, apartado 1, letra b), del Acuerdo de Retirada parcialmente inválido por vulnerar los artículos 18, 20 y 21 [TFUE], y también los artículos 39 y 40 de la [Carta], en la medida en que priva a los ciudadanos de la Unión que han ejercido su derecho a la libertad de circulación y a establecerse libremente en el Reino Unido del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales de ese país? Y, si el Tribunal General y el Tribunal de Justicia hacen la misma interpretación que el Conseil d'État (Consejo de Estado francés), ¿no se extiende esta vulneración a los nacionales [británicos] que han ejercido su libertad de circulación y su derecho a establecerse libremente en el territorio de otro Estado miembro durante más de 15 años y están sujetos a la norma del Reino Unido conocida como la "regla de los 15 años", que les priva por completo del derecho al voto?»

Sobre la solicitud de reapertura de la fase oral

38 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 15 de abril de 2022, EP solicitó la reapertura de la fase oral del procedimiento, con arreglo al artículo 83 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia.

39 En apoyo de su solicitud, EP invocó la circunstancia de que el Conseil d'État (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Francia) había dictado, el 22 de marzo de 2022, una sentencia que, en un asunto comparable al del litigio principal, se había pronunciado, sin esperar a que el Tribunal de Justicia dictara sentencia en este último, acerca de las consecuencias de la retirada del Reino Unido de la Unión sobre el estatuto de los nacionales del Reino Unido residentes en Francia a la luz de las normas de la Unión en materia de ciudadanía. También indicó que estaba en desacuerdo con las conclusiones del Abogado General, presentadas el 24 de febrero de 2022, y que consideraba, además, que estas no habían respondido a varias de sus alegaciones.

40 A este respecto, procede recordar, por un lado, que ni el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ni el Reglamento de Procedimiento prevén la posibilidad de que los interesados mencionados en el artículo 23 de ese Estatuto formulen observaciones en respuesta a las conclusiones presentadas por el Abogado General (sentencia de 16 de noviembre de 2021, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim y otros, C-748/19 a C-754/19, EU:C:2021:931, apartado 30 y jurisprudencia citada).

41 Por otro lado, en virtud del artículo 252 TFUE, párrafo segundo, el Abogado General presenta públicamente, con toda imparcialidad e independencia, conclusiones motivadas sobre los asuntos que, de conformidad con el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, requieran su intervención. Así pues, no se trata de una opinión destinada a los jueces o a las partes que emana de una autoridad ajena al Tribunal de Justicia, sino de la opinión individual, motivada y expresada públicamente, de un miembro de la propia institución. Por lo tanto, las conclusiones del Abogado General no pueden ser debatidas por las partes (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de octubre de 2021, Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, apartado 21). Por otra parte, el Tribunal de Justicia no está vinculado ni por esas conclusiones ni por la motivación que el Abogado General desarrolla para llegar a ellas. Por consiguiente, el hecho de que una parte interesada no esté de acuerdo con las conclusiones del Abogado General no constituye en sí mismo un motivo que justifique la reapertura de la fase oral, sin importar cuáles sean las cuestiones que examine en sus conclusiones (sentencia de 16 de noviembre de 2021, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim y otros, C-748/19 a C-754/19, EU:C:2021:931, apartado 31 y jurisprudencia citada).

42 Dicho esto, con arreglo al artículo 83 de su Reglamento de Procedimiento, el Tribunal de Justicia podrá ordenar en todo momento, tras oír al Abogado General, la reapertura de la fase oral del procedimiento, en particular, si estima que la información de que dispone es insuficiente o cuando una parte haya invocado ante él, tras el cierre de esta fase, un hecho nuevo que pueda influir decisivamente en su resolución, o también cuando el asunto deba resolverse basándose en un argumento que no fue debatido entre los interesados.

43 En el caso de autos, el Tribunal de Justicia considera, no obstante, tras oír al Abogado General, que dispone de todos los elementos necesarios para pronunciarse sobre la presente petición de decisión prejudicial. Por otra parte, señala que los elementos invocados por EP en apoyo de su solicitud de reapertura de la fase oral del procedimiento, incluida la decisión nacional invocada, no constituyen hechos nuevos que puedan influir en la decisión que debe adoptar.

44 En estas circunstancias, no ha lugar a ordenar la reapertura de la fase oral del procedimiento.

Sobre las cuestiones prejudiciales

Cuestiones prejudiciales primera y segunda

45 Mediante sus cuestiones prejudiciales primera y segunda, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si los artículos 9 TUE y 50 TUE y los artículos 20 TFUE a 22 TFUE, en relación con el Acuerdo de Retirada, deben interpretarse en el sentido de que, desde la retirada del Reino Unido de la Unión, el 1 de febrero de 2020, los nacionales de ese Estado que hayan ejercido su derecho a residir en un Estado miembro antes del final del período transitorio ya no disfrutan del estatuto de ciudadano de la Unión ni, más concretamente, con arreglo a los artículos 20 TFUE, apartado 2, letra b), y 22 TFUE, del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales de su Estado miembro de residencia, incluso cuando también están privados, en virtud del Derecho del Estado del que son nacionales, del derecho de voto en las elecciones organizadas por este último Estado.

46 A este respecto, en primer lugar, procede señalar que la ciudadanía de la Unión requiere poseer la nacionalidad de un Estado miembro.

47 En efecto, de conformidad con el artículo 9 TUE y el artículo 20 TFUE, apartado 1, los ciudadanos de la Unión deben tener la nacionalidad de un Estado miembro. Además, de estas disposiciones se desprende que la ciudadanía de la Unión se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla.

48 En consecuencia, mediante el artículo 9 TUE y el artículo 20 TFUE, los autores de los Tratados establecieron un vínculo indisociable y exclusivo entre la posesión de la nacionalidad de un Estado miembro y la adquisición —pero también la conservación— del estatuto de ciudadano de la Unión.

49 Desde esta perspectiva, el Tribunal de Justicia ha declarado que el artículo 20 TFUE confiere a toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro el estatuto de ciudadano de la Unión, que, según reiterada jurisprudencia, está destinado a convertirse en el estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros [sentencia de 18 de enero de 2022, Wiener Landesregierung (Revocación de un seguro de naturalización), C-118/20, EU:C:2022:34, apartado 38 y jurisprudencia citada].

50 El artículo 20 TFUE, apartado 2, y los artículos 21 TFUE y 22 TFUE atribuyen una serie de derechos al estatuto de ciudadano de la Unión. La ciudadanía de la Unión confiere, en particular, a todo ciudadano de la Unión un derecho fundamental e individual a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en el Tratado FUE y a las disposiciones adoptadas para su aplicación [véase, en este sentido, la sentencia de 8 de mayo de 2018, K. A. y otros (Reagrupación familiar en Bélgica), C-82/16, EU:C:2018:308, apartado 48 y jurisprudencia citada].

51 En particular, por lo que respecta a los ciudadanos de la Unión que residan en un Estado miembro del que no sean nacionales, estos derechos comprenden, en virtud del artículo 20, apartado 2, letra b), y del artículo 22 TFUE, el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales del Estado miembro en el que residan, en las mismas condiciones que los nacionales

de este último Estado miembro. El artículo 40 de la Carta reconoce igualmente este derecho. En cambio, ninguna de estas disposiciones consagra dicho derecho en favor de los nacionales de terceros Estados.

52 Como ha puesto de relieve la Comisión, la circunstancia de que un particular haya ejercido, cuando el Estado del que es nacional era un Estado miembro, su derecho a circular y residir libremente en el territorio de otro Estado miembro no le permite, en consecuencia, conservar el estatuto de ciudadano de la Unión y todos los derechos que atribuye a este estatuto el Tratado FUE si, a raíz de la retirada de su Estado de origen de la Unión, ya no posee la nacionalidad de un Estado miembro.

53 En segundo lugar, por lo que respecta a las consecuencias de la retirada del Reino Unido de la Unión para los nacionales de dicho Estado, es preciso señalar que el artículo 50 TUE, apartado 1, establece que todo Estado miembro podrá decidir, de conformidad con sus normas constitucionales, retirarse de la Unión. Resulta de esta circunstancia que el Estado miembro de que se trate no está obligado a tomar esta decisión en concertación con los demás Estados miembros ni tampoco con las instituciones de la Unión. La decisión de retirada es estrictamente voluntad del Estado miembro, dentro del respeto de sus normas constitucionales, y manifestación exclusiva de su soberanía (sentencia de 10 de diciembre de 2018, Wightman y otros, C-621/18, EU:C:2018:999, apartado 50).

54 Como ha recordado el Tribunal de Justicia, el artículo 50 TUE, apartados 2 y 3, establece el procedimiento que debe seguirse en caso de decisión de retirada, que comprende, en primer término, la notificación al Consejo Europeo de la intención de retirarse; en segundo término, la negociación y la celebración de un acuerdo que establecerá la forma de retirada, teniendo en cuenta el marco de las relaciones futuras entre el Estado de que se trate con la Unión, y, en tercer término, la retirada propiamente dicha de la Unión en la fecha de entrada en vigor de este acuerdo o, en su defecto, dos años después de la notificación al Consejo Europeo, salvo si este último, de acuerdo con dicho Estado miembro, decide por unanimidad prorrogar este plazo (sentencia de 16 de noviembre de 2021, Governor of Cloverhill Prison y otros, C-479/21 PPU, EU:C:2021:929, apartado 48 y jurisprudencia citada).

55 Por consiguiente, en virtud del artículo 50 TUE, apartado 3, los Tratados dejaron de ser aplicables al Reino Unido en la fecha de entrada en vigor, el 1 de febrero de 2020, del Acuerdo de Retirada, de modo que, desde esa fecha, dicho Estado ha dejado de ser Estado miembro (véase, en este sentido, el auto de 16 de junio de 2021, Sharpston/Consejo y Conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, C-685/20 P, EU:C:2021:485, apartado 53).

56 Por lo tanto, desde el 1 de febrero de 2020, los nacionales del Reino Unido ya no poseen la nacionalidad de un Estado miembro, sino la de un Estado tercero.

57 Pues bien, como se desprende de los apartados 46 a 51 de la presente sentencia, la posesión de la nacionalidad de un Estado miembro constituye un requisito indispensable para que una persona pueda adquirir y conservar el estatuto de ciudadano de la Unión y disfrutar de todos los derechos inherentes a este. La pérdida de la nacionalidad de un Estado miembro entraña, pues, para la persona afectada, la pérdida automática de su estatuto de ciudadano de la Unión.

58 En estas circunstancias, puesto que, desde el 1 de febrero de 2020, los nacionales del Reino Unido son nacionales de un Estado tercero, han perdido, desde esa fecha, el estatuto de ciudadano de la Unión. En consecuencia, ya no disfrutan, en virtud de los artículos 20 TFUE, apartado 2, letra b),

y 22 TFUE, del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales de su Estado miembro de residencia. Carece de pertinencia, a este respecto, que los nacionales del Reino Unido hayan ejercido previamente su derecho a residir en un Estado miembro.

59 En cuanto a las preocupaciones del órgano jurisdiccional remitente acerca de las consecuencias, a su juicio, desproporcionadas que supone la pérdida del estatuto de ciudadano de la Unión para un nacional del Reino Unido, como EP, que, por otra parte, resulta privado del derecho de voto en el Reino Unido en virtud de la regla de los 15 años, debe precisarse, por una parte, que la pérdida de ese estatuto, y por consiguiente la pérdida del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales del Estado miembro de residencia de ese nacional, es, como ha señalado el Abogado General en el punto 42 de sus conclusiones, una consecuencia automática de la mera decisión adoptada soberanamente por el Reino Unido de retirarse de la Unión, con arreglo al artículo 50 TUE, apartado 1.

60 Por otra parte, por lo que respecta a la regla de los 15 años, corresponde a una elección de Derecho electoral realizada por este antiguo Estado miembro, que ahora es un Estado tercero.

61 En estas circunstancias, ni las autoridades competentes de los Estados miembros ni los órganos jurisdiccionales de estos están obligados a llevar a cabo un examen individual de las consecuencias de la pérdida del estatuto de ciudadano de la Unión para la persona afectada a la luz del principio de proporcionalidad.

62 A este respecto, es preciso subrayar que la pérdida de ese estatuto y del derecho de sufragio activo y pasivo en elecciones organizadas en el Estado miembro de residencia de la persona afectada es el resultado automático de una decisión adoptada soberanamente por un antiguo Estado miembro, con arreglo al artículo 50 TUE, apartado 1, de retirarse de la Unión y de convertirse así en un Estado tercero. En cambio, los asuntos en los que el Tribunal de Justicia consagró la obligación de un examen individual de la proporcionalidad de las consecuencias de la pérdida de la ciudadanía de la Unión se referían a situaciones específicas, comprendidas en el ámbito del Derecho de la Unión, en las que un Estado miembro había retirado la nacionalidad a particulares en aplicación de una medida legislativa de ese Estado miembro (véase, en este sentido, la sentencia de 12 de marzo de 2019, Tjebbes y otros, C-221/17, EU:C:2019:189, apartado 48) o de una decisión individual adoptada por las autoridades competentes de dicho Estado miembro [véanse, en este sentido, las sentencias de 2 de marzo de 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, apartado 42, y de 18 de enero de 2022, Wiener Landesregierung (Revocación de un seguro de naturalización), C-118/20, EU:C:2022:34, apartado 74]. Por lo tanto, la jurisprudencia derivada de estas distintas sentencias no es aplicable a una situación como la del litigio principal.

63 Por lo que respecta, en tercer lugar, a si el Acuerdo de Retirada mantiene, después de la retirada del Reino Unido de la Unión, y por ende después de la entrada en vigor, el 1 de febrero de 2020, de dicho Acuerdo, en favor de los nacionales del Reino Unido que hayan ejercido su derecho a residir en un Estado miembro de conformidad con el Derecho de la Unión antes del final del período transitorio, el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales de su Estado miembro de residencia, es preciso señalar que nada en dicho Acuerdo permite constatar que este confiera ese derecho a los referidos nacionales.

64 En particular, procede observar que, según el párrafo cuarto del preámbulo del Acuerdo de Retirada, el Derecho de la Unión en su totalidad dejará de aplicarse al Reino Unido, a reserva únicamente de las disposiciones establecidas en ese Acuerdo, a partir de la fecha de entrada en vigor de este.

65 Por lo que respecta a esas disposiciones, que tenían por objeto permitir que la retirada del Reino Unido se produjera de forma ordenada (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de diciembre de 2018, Wightman y otros, C-621/18, EU:C:2018:999, apartado 56), el Acuerdo de Retirada establece una distinción entre dos períodos.

66 Por una parte, de conformidad con el artículo 2, letra e), del Acuerdo de Retirada, en relación con el artículo 126 de este, dicho Acuerdo prevé un período transitorio, comprendido entre el 1 de febrero y el 31 de diciembre de 2020.

67 A este respecto, el artículo 127, apartado 1, de dicho Acuerdo enuncia el principio, recogido también en el párrafo octavo de su preámbulo, según el cual el Derecho de la Unión seguía siendo aplicable al Reino Unido y en el territorio de dicho Estado durante el período transitorio. Ahora bien, como excepción a este principio, el artículo 127, apartado 1, letra b), del Acuerdo excluye expresamente la aplicación al Reino Unido y en el territorio de ese Estado de los artículos 20 TFUE, apartado 2, letra b), y 22 TFUE, así como de los artículos 39 y 40 de la Carta, a saber, las disposiciones del Derecho primario de la Unión relativas al derecho de sufragio activo y pasivo de los ciudadanos de la Unión en el Parlamento Europeo y en las elecciones municipales de su Estado miembro de residencia.

68 Es cierto que, como ha alegado EP, a tenor del artículo 127, apartado 1, letra b), del Acuerdo de Retirada, esta exclusión afecta al Reino Unido y al territorio de dicho Estado, tal como se define en su artículo 3, apartado 1, relativo al ámbito de aplicación territorial de dicho Acuerdo, sin referirse expresamente a los nacionales de este. No obstante, ha de considerarse que esa exclusión se aplica también a los nacionales del Reino Unido que hayan ejercido su derecho a residir en un Estado miembro de conformidad con el Derecho de la Unión antes del final del período transitorio.

69 En efecto, el artículo 127, apartado 1, del Acuerdo de Retirada debe interpretarse en relación con su artículo 127, apartado 6.

70 Pues bien, de esta última disposición se desprende que, en su ejecución y aplicación por los Estados miembros, se entiende que las disposiciones del Derecho de la Unión que no son aplicables en virtud del artículo 127, apartado 1, letra b), de dicho Acuerdo no incluyen al Reino Unido en su ámbito de aplicación. Entre estas disposiciones figuran los artículos 20 TFUE, apartado 2, letra b), y 22 TFUE, así como los artículos 39 y 40 de la Carta, que se refieren al derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales. Este derecho está reservado a todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional, precisando el artículo 20 TFUE, apartado 1, que será ciudadano de la Unión «toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro».

71 Por consiguiente, los Estados miembros ya no estaban obligados, a partir del 1 de febrero de 2020, a asimilar los nacionales del Reino Unido a los nacionales de un Estado miembro a efectos de la aplicación de los artículos 20 TFUE, apartado 2, letra b), y 22 TFUE, así como de los artículos 39 y 40 de la Carta, ni, por tanto, a conceder a los nacionales del Reino Unido que residan en su territorio el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales que dichas disposiciones reconocen a las personas que, como nacionales de un Estado miembro, tengan el estatuto de ciudadano de la Unión.

72 En cualquier caso, una interpretación contraria del artículo 127, apartado 1, letra b), del Acuerdo de Retirada, consistente en limitar la aplicación de este último únicamente al territorio del Reino Unido y, por tanto, únicamente a los ciudadanos de la Unión que residían en dicho Estado durante el período transitorio, crearía una asimetría entre los derechos conferidos por dicho Acuerdo a los nacionales del Reino Unido y a los ciudadanos de la Unión. Pues bien, tal asimetría sería contraria al objeto del Acuerdo, enunciado en el párrafo sexto de su preámbulo, que es garantizar una protección recíproca a los ciudadanos de la Unión y a los nacionales del Reino Unido que hayan ejercido sus respectivos derechos a la libre circulación antes del final del período transitorio.

73 Por otra parte, por lo que respecta al período que comenzó al término del período transitorio el 1 de enero de 2021, el Acuerdo de Retirada establece, en su segunda parte, normas destinadas a proteger, de manera recíproca e idéntica, la situación de los ciudadanos de la Unión y la de los nacionales del Reino Unido indicados, respectivamente, en las letras a) y b) del artículo 10 de dicho Acuerdo que hayan ejercido sus derechos a la libre circulación antes del final del período transitorio.

74 Estas normas, que se aplican, en virtud del artículo 185, párrafo cuarto, de dicho Acuerdo, a partir del final del período transitorio, tienen por objeto, como se recuerda en el apartado 72 de la presente sentencia, garantizar una protección recíproca a los ciudadanos de la Unión y a los nacionales del Reino Unido mencionados en el apartado anterior. Dichas normas se refieren, según las disposiciones previstas en los artículos 13 a 39 del Acuerdo de Retirada, a los derechos vinculados a la residencia, a los derechos de los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia, a las cualificaciones profesionales y a la coordinación de los sistemas de seguridad social.

75 Sin embargo, tal como se indica en el artículo 127, apartado 1, letra b), de dicho Acuerdo en lo que atañe al período transitorio, entre los derechos específicamente previstos en la segunda parte de este no figura el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales del Estado miembro de residencia de los nacionales del Reino Unido que hayan ejercido su derecho a residir en un Estado miembro de la Unión antes del final del período transitorio y que posteriormente sigan residiendo en él.

76 En este contexto, debe precisarse, además, que la prohibición establecida en el artículo 12 del Acuerdo de Retirada de toda discriminación por razón de la nacionalidad en el sentido del artículo 18 TFUE, párrafo primero, tanto en el Estado de acogida, en el sentido del artículo 9, letra c), de dicho Acuerdo, como en el Estado de trabajo, tal como se define en el artículo 9, letra d), de este, en relación con las personas contempladas en el artículo 10 del referido Acuerdo, se refiere, según los propios términos del artículo 12, a la segunda parte del Acuerdo.

77 Pues bien, el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales del Estado miembro de residencia de los nacionales del Reino Unido a los que se refiere el artículo 10, letra b), del Acuerdo de Retirada no está comprendido en el ámbito de aplicación de la segunda parte del Acuerdo. Así, un nacional del Reino Unido, como EP, que ha ejercido su derecho a residir en un Estado miembro de conformidad con el Derecho de la Unión antes del final del período transitorio y que continúa residiendo en él posteriormente no puede invocar válidamente esta prohibición de discriminación para reivindicar el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales de su Estado miembro de residencia, del que se encuentra privado a raíz de la decisión soberana del Reino Unido de retirarse de la Unión.

78 En línea con las consideraciones anteriores, es preciso recordar asimismo, por lo que respecta al artículo 18 TFUE, párrafo primero, que esta disposición no se aplica a los supuestos de una eventual diferencia de trato entre los nacionales de Estados miembros y los de terceros Estados (véase, en este sentido, la sentencia de 2 de abril de 2020, Ruska Federacija, C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, apartado 40 y jurisprudencia citada).

79 Asimismo, en cuanto al artículo 21 TFUE, procede recordar que este artículo establece en su apartado 1 el derecho de todo ciudadano de la Unión a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros y, tal como se desprende del artículo 20 TFUE, apartado 1, se aplica a cualquier persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro, por lo que tampoco se aplica a los nacionales de terceros Estados (sentencia de 2 de abril de 2020, Ruska Federacija, C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, apartado 41).

80 En la medida en que los artículos 18 TFUE, párrafo primero, y 21 TFUE, párrafo primero, han sido declarados aplicables por el Acuerdo de Retirada durante el período transitorio y posteriormente, estas disposiciones no pueden interpretarse, so pena de infringir los términos de los artículos 20 TFUE, apartado 2, letra b), y 22 TFUE, del artículo 40 de la Carta y de las disposiciones del Acuerdo de Retirada, en el sentido de que confieren también a los nacionales del Reino Unido, que ya no tienen la nacionalidad de un Estado miembro, el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales organizadas en su Estado miembro de residencia.

81 Por consiguiente, los artículos 18 TFUE, párrafo primero, y 21 TFUE, párrafo primero, no pueden interpretarse en el sentido de que obligan a los Estados miembros a seguir concediendo, después del 1 de febrero de 2020, a los nacionales del Reino Unido que residan en su territorio el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales organizadas en dicho territorio que conceden a los ciudadanos de la Unión.

82 Esta interpretación se entiende sin perjuicio de la facultad de los Estados miembros de conceder, en las condiciones que establezcan en su Derecho interno, un derecho de sufragio activo y pasivo a los nacionales de terceros Estados que residan en su territorio.

83 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales primera y segunda que los artículos 9 TUE y 50 TUE y los artículos 20 TFUE a 22 TFUE, en relación con el Acuerdo de Retirada, deben interpretarse en el sentido de que, desde la retirada del Reino Unido de la Unión, el 1 de febrero de 2020, los nacionales de ese Estado que hayan ejercido su derecho a residir en un Estado miembro antes del final del período transitorio ya no disfrutan del estatuto de ciudadano de la Unión ni, más concretamente, con arreglo a los artículos 20 TFUE, apartado 2, letra b), y 22 TFUE, del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales de su Estado miembro de residencia, incluso cuando también están privados, en virtud del Derecho del Estado del que son nacionales, del derecho de voto en las elecciones organizadas por este último Estado.

Cuestiones prejudiciales tercera y cuarta

84 Dado que las cuestiones prejudiciales tercera y cuarta versan sobre la validez del Acuerdo de Retirada, procede recordar que el Tribunal de Justicia tiene competencia, tanto en el contexto de los recursos de anulación como en el de las peticiones de decisión prejudicial, para analizar si los acuerdos internacionales celebrados por la Unión son compatibles con los Tratados y con las

normas de Derecho internacional que, de conformidad con los mismos, vinculen a la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 27 de febrero de 2018, Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118, apartado 48 y jurisprudencia citada).

85 Pues bien, cuando, como sucede en el caso de autos, el Tribunal de Justicia conoce de una petición de decisión prejudicial referida a la validez de un acuerdo internacional celebrado por la Unión, debe entenderse que la petición se refiere al acto mediante el que la Unión aprobó la celebración de dicho acuerdo internacional. No obstante, este control de validez que el Tribunal de Justicia debe llevar a cabo puede referirse a la legalidad de dicho acto a la luz del contenido real del acuerdo internacional en cuestión (véase, en este sentido, la sentencia de 27 de febrero de 2018, Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118, apartados 50 y 51).

86 La celebración del Acuerdo de Retirada fue aprobada mediante la Decisión 2020/135.

87 Asimismo, procede recordar que, cuando las cuestiones prejudiciales planteadas por el juez nacional, bajo su propia responsabilidad, versan sobre la validez de una norma del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia tiene, en principio, la obligación de pronunciarse, a menos que no se cumpla, en particular, lo exigido por el artículo 94 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia sobre el contenido de la petición de decisión prejudicial, que resulte evidente que la interpretación o la apreciación de la validez de esa norma no guardan relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal o que el problema sea de naturaleza hipotética (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de junio de 2019, P. M. y otros, C-264/18, EU:C:2019:472, apartados 14 y 15).

88 Pues bien, así sucede, en el presente asunto, en la medida en que el órgano jurisdiccional remitente pregunta al Tribunal de Justicia sobre la validez de la Decisión 2020/135 por cuanto el Acuerdo de Retirada no confiere a los ciudadanos de la Unión que hayan ejercido su derecho a residir en el Reino Unido antes del final del período transitorio el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales de ese Estado, situación que no guarda relación alguna con la controvertida en el litigio principal. Asimismo, dado que el artículo 39 de la Carta se refiere al derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo, carece de pertinencia para responder a las cuestiones prejudiciales tercera y cuarta, ya que estas se refieren al derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales.

89 Por consiguiente, procede responder a estas dos cuestiones prejudiciales únicamente en la medida en que se refieren a la validez de la Decisión 2020/135 por cuanto el Acuerdo de Retirada no confiere a los nacionales del Reino Unido que hayan ejercido su derecho a residir en un Estado miembro antes del final del período transitorio el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales de su Estado miembro de residencia.

90 En estas circunstancias, procede considerar que, mediante sus cuestiones prejudiciales tercera y cuarta, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si, a la luz del artículo 9 TUE, de los artículos 18 TFUE, 20 TFUE y 21 TFUE, y del artículo 40 de la Carta y del principio de proporcionalidad, la Decisión 2020/135 adolece de invalidez en la medida en que el Acuerdo de Retirada no confiere a los nacionales del Reino Unido que hayan ejercido su derecho a residir en un Estado miembro antes del final del período transitorio el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales de su Estado de residencia.

91 A este respecto, en lo que atañe, en primer lugar, al examen de la validez de la Decisión 2020/135 a la luz del artículo 9 TUE, de los artículos 18 TFUE y 20 TFUE a 22 TFUE, así como del artículo 40 de la Carta, se ha señalado en los apartados 55 a 58 de la presente sentencia que, a raíz de la decisión adoptada soberanamente por el Reino Unido de retirarse de la Unión sobre la base del artículo 50 TUE, apartado 1, los Tratados han dejado de ser aplicables al Reino Unido en la fecha de entrada en vigor, el 1 de febrero de 2020, del Acuerdo de Retirada, de manera que los nacionales de dicho Estado ya no poseen, desde esa fecha, la nacionalidad de un Estado miembro sino la de un Estado tercero. De ello se deduce que, desde dicha fecha, ya no son ciudadanos de la Unión.

92 Pues bien, como se desprende de los apartados 46 a 51 de la presente sentencia, únicamente los ciudadanos de la Unión pueden invocar, en virtud de los artículos 20 TFUE, apartado 2, letra b), y 22 TFUE, así como del artículo 40 de la Carta, el derecho de voto en las elecciones municipales de su Estado miembro de residencia.

93 En estas circunstancias, la Decisión 2020/135 no puede considerarse contraria al artículo 9 TUE, a los artículos 20 TFUE y 22 TFUE ni al artículo 40 de la Carta, toda vez que el Acuerdo de Retirada que aprobó no confiere a los nacionales de ese antiguo Estado miembro, ahora Estado tercero, que hayan ejercido su derecho a residir en un Estado miembro antes del final del período transitorio, el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales de su Estado miembro de residencia.

94 Lo mismo sucede con los artículos 18 TFUE y 21 TFUE.

95 Por lo que respecta al artículo 18 TFUE, de las consideraciones expuestas en los apartados 78 a 81 de la presente sentencia se desprende que la diferencia de trato que se deriva del Acuerdo de Retirada aprobado por dicha Decisión entre los nacionales del Reino Unido que residen en un Estado miembro, que desde el 1 de febrero de 2020 ya no tienen derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales de su Estado miembro de residencia, y los ciudadanos de la Unión, que disponen de tal derecho, no constituye una discriminación por razón de la nacionalidad en el sentido del artículo 18 TFUE, párrafo primero.

96 Por lo que respecta al artículo 21 TFUE, de las consideraciones expuestas en los apartados 79 a 82 de la presente sentencia se desprende que la decisión derivada del Acuerdo de Retirada aprobado por dicha Decisión de no mantener, después del 1 de febrero de 2020, para los nacionales del Reino Unido que residan en un Estado miembro el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales de dicho Estado miembro no constituye una infracción del apartado 1 de dicho artículo.

97 De ello se deduce que la Decisión 2020/135 no puede considerarse contraria a los artículos 18 TFUE y 21 TFUE porque el Acuerdo de Retirada que aprobó no previó el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales organizadas en el territorio de los Estados miembros en favor de los nacionales del Reino Unido que continúan residiendo en dicho territorio después del 1 de febrero de 2020.

98 Por lo que atañe, en segundo lugar, al examen de la validez de la Decisión 2020/135 desde el punto de vista del principio de proporcionalidad, es preciso subrayar que ningún elemento de los autos de que dispone el Tribunal de Justicia permite considerar que la Unión, como parte contratante del Acuerdo de Retirada, haya rebasado los límites de su facultad de apreciación en el desarrollo de las relaciones exteriores, al no haber exigido que, en dicho Acuerdo en general o en el artículo 127 de este en particular, se haya previsto un derecho de sufragio activo y pasivo en las

elecciones municipales del Estado miembro de residencia en favor de los nacionales del Reino Unido que hayan ejercido su derecho a residir en un Estado miembro antes del final del período transitorio.

99 A este respecto, en el desarrollo de las relaciones exteriores, las instituciones de la Unión gozan de una gran flexibilidad en la toma de decisiones políticas (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de diciembre de 2016, Swiss International Air Lines, C-272/15, EU:C:2016:993, apartado 24). En el ejercicio de sus prerrogativas en este ámbito, dichas instituciones pueden celebrar acuerdos internacionales basados, en particular, en el principio de reciprocidad y mutuas ventajas. Así pues, no están obligadas a conceder unilateralmente a los nacionales de terceros países derechos como el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales del Estado miembro de residencia, reservado, por lo demás, exclusivamente a los ciudadanos de la Unión, en virtud de los artículos 20 TFUE, apartado 2, letra b), y 22 TFUE, así como del artículo 40 de la Carta.

100 En estas circunstancias, no puede reprocharse al Consejo haber aprobado, mediante la Decisión 2020/135, el Acuerdo de Retirada a pesar de que este no confiere a los nacionales del Reino Unido el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales de su Estado miembro de residencia, ni durante el período transitorio ni posteriormente.

101 En tercer lugar, en cuanto al hecho, mencionado por el órgano jurisdiccional remitente, de que determinados nacionales del Reino Unido, como EP, que han ejercido su derecho a residir en un Estado miembro con arreglo al Derecho de la Unión antes del final del período transitorio se vean privados de su derecho de voto en el Reino Unido en aplicación de la regla de los 15 años, procede señalar que esta circunstancia tiene su origen exclusivo en una disposición del Derecho de un tercer Estado y no en el Derecho de la Unión. Por lo tanto, no es pertinente a efectos de la apreciación de la validez de la Decisión 2020/135.

102 De ello se deduce que el examen de las cuestiones prejudiciales tercera y cuarta no ha puesto de manifiesto ningún elemento que pueda afectar a la validez de la Decisión 2020/135.

Costas

103 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

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

1) **Los artículos 9 TUE y 50 TUE y los artículos 20 TFUE a 22 TFUE, en relación con el Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, adoptado el 17 de octubre de 2019 y que entró en vigor el 1 de febrero de 2020, deben interpretarse en el sentido de que, desde la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea, el 1 de febrero de 2020, los nacionales de ese Estado que hayan ejercido su derecho a residir en un Estado miembro antes del final del período transitorio ya no disfrutan del estatuto de ciudadano de la Unión ni, más concretamente, con arreglo a los artículos 20 TFUE, apartado 2, letra b), y 22 TFUE, del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales de su Estado miembro de**

residencia, incluso cuando también están privados, en virtud del Derecho del Estado del que son nacionales, del derecho de voto en las elecciones organizadas por este último Estado.

2) **El examen de las cuestiones prejudiciales tercera y cuarta no ha puesto de manifiesto ningún elemento que pueda afectar a la validez de la Decisión 2020/135 del Consejo, de 30 de enero de 2020, relativa a la celebración del Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica.**

Firmas