SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)
de 12 de septiembre de 2006 *

En el asunto C-145/04,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 227 CE, el 18 de marzo de 2004,

Reino de España, representado por la Sra. N. Díaz Abad, los Sres. F. Díez Moreno e I. del Cuvillo Contreras, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, representado por la Sra. R. Caudwell, en calidad de agente, asistida por los Sres. P. Goldsmith, D. Wyatt y D. Anderson, QC, y M. Chamberlain, Barrister, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: inglés.

apoyado por:

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. C. Ladenburger, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte coadyuvante,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente; los Sres. P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas (Ponente), K. Schiemann y J. Makarczyk, Presidentes de Sala, y los Sres. J.-P. Puissochet, P. Kūris, E. Juhász, E. Levits y A. Ó Caoimh, Jueces;

Abogado General: Sr. A. Tizzano;
Secretaria: Sra. L. Hewlett, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 5 de julio de 2005;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 6 de abril de 2006;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso, el Reino de España solicita al Tribunal de Justicia que declare que el Reino de Unido de Gran Bretaña eIrlanda del Norte ha incumplido las

obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 189 CE, 190 CE, 17 CE y 19 CE y en virtud del Acto relativo a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo, anejo a la Decisión 76/787/CECA, CEE, Euratom del Consejo, de 20 de septiembre de 1976 (DO L 278, p. 1), en su versión modificada por la Decisión 2002/772/CE, Euratom del Consejo, de 25 de junio de 2002 y de 23 de septiembre de 2002 (DO L 283, p. 1) (en lo sucesivo, «Acto de 1976»), al haber promulgado la Ley de 2003 relativa a la representación electoral para las elecciones al Parlamento Europeo [European Parliament (Representation) Act 2003; en lo sucesivo, «EPRA 2003»].

Marco jurídico

Derecho Comunitario

2 El artículo 17 CE tiene la siguiente redacción:

«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 será complementaria y no sustitutiva de la ciudadanía nacional.

2. Los ciudadanos de la Unión serán titulares de los derechos y sujetos de los deberes previstos en el presente Tratado.»

3 A efectos de la aplicación del Derecho comunitario, el Reino Unido definió el término «nacionales» en una Declaración anexa al Acta final del Tratado relativo a la Adhesión a las Comunidades Europeas del Reino de Dinamarca, de Irlanda y del

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (DO 1972, L 73, p. 196; en lo sucesivo, «Declaración de 1972»). Habida cuenta de la entrada en vigor en el Reino Unido de una nueva Ley sobre la nacionalidad, dicha Declaración fue sustituida en 1982 por una nueva Declaración (DO 1983, C 23, p. 1; en lo sucesivo, «Declaración de 1982»), que menciona las siguientes categorías:

«a) a los ciudadanos británicos;

b) a las personas que son súbditos británicos en virtud de la Parte Cuarta de la Ley de 1981 sobre la nacionalidad británica y tienen derecho a residir en el Reino Unido y están, por ello, dispensadas del control de inmigración del Reino Unido;

c) a los ciudadanos de los territorios de dependencia británica que adquieran su ciudadanía en virtud de un vínculo con Gibraltar».

4 El artículo 19 CE, apartado 2, dispone:

«Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 190 y en las normas adoptadas para su aplicación, todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado. Este derecho se ejercerá sin perjuicio de las modalidades que el Consejo adopte, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo; dichas modalidades podrán establecer excepciones cuando así lo justifiquen problemas específicos de un Estado miembro.»

5 Conforme a dicha disposición, el Consejo adoptó la Directiva 93/109/CE, de 6 de diciembre de 1993, por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales (DO L 329, p. 34).

6 El artículo 189 CE, párrafo primero, tiene la siguiente redacción:

«El Parlamento Europeo, compuesto por representantes de los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad, ejercerá las competencias que le atribuye el presente Tratado.»

7 A tenor del artículo 190 CE:

«1. Los representantes en el Parlamento Europeo de los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad serán elegidos por sufragio universal directo.

[...]

4. El Parlamento Europeo elaborará un proyecto encaminado a hacer posible su elección 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 por unanimidad, previo dictamen conforme del Parlamento Europeo, que se pronunciará por mayoría de sus miembros, las disposiciones pertinentes y recomendará a los Estados miembros su adopción, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.

[...]»

8 El artículo 8 del Acto de 1976 dispone:

«Salvo lo dispuesto en el presente Acto, el procedimiento electoral se regirá, en cada Estado miembro, por las disposiciones nacionales.

Dichas disposiciones nacionales, que podrán en su caso tener en cuenta las particularidades existentes en los Estados miembros, no deberán desvirtuar globalmente el carácter proporcional del modo de elección.»

9 El artículo 15, párrafo segundo, de dicho Acto tiene la siguiente redacción:

«Los anexos I y II son parte integrante del presente Acto.»

10 El anexo II del Acto de 1976, que pasó a ser anexo I con arreglo a la nueva numeración que figura como anexo de la Decisión 2002/772 (en lo sucesivo, «anexo I del Acto de 1976»), tiene el siguiente tenor:

«El Reino Unido aplicará las disposiciones del presente Acto solamente en lo tocante al Reino Unido.»

11 En su sentencia Matthews c. Reino Unido de 18 de febrero de 1999 *(Recueil des arrêts et décisions* 1999-I), el Tribunal Europeo de Derechos Humanos declaró que, al no haber celebrado elecciones al Parlamento Europeo en Gibraltar, el Reino Unido había infringido el artículo 3 del Protocolo nº 1 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950 (en lo sucesivo, «Protocolo nº 1 del CEDH»), que obliga a las Partes Contratantes 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. En el apartado 64 de su sentencia, dicho Tribunal señaló que la demandante, en su condición de residente de Gibraltar, se vio privada de cualquier posibilidad de expresar su opinión sobre la elección de los miembros del Parlamento Europeo. A instancias del Tribunal de Justicia, el Reino Unido aclaró que, según se desprendía del informe de la Comisión de Derechos Humanos, la Sra. Matthews era ciudadana británica.

12 El Acto de 1976, en su versión inicial, fue modificado mediante la Decisión 2002/772, que entró en vigor el 1 de abril de 2004. Con motivo de dicha modificación, el Reino de España se opuso a la supresión, sugerida por el Reino Unido, del anexo I del Acto de 1976. No obstante, en el acta de la reunión del Consejo de 18 de febrero de 2002 se hizo constar la siguiente Declaración del Reino Unido, que reflejaba un acuerdo bilateral celebrado entre dicho Estado miembro y el Reino de España (en lo sucesivo, «Declaración de 18 de febrero de 2002»):

«Recordando el apartado 2 del artículo 6 del Tratado de la Unión Europea, que establece que "la Unión respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho comunitario", el Reino Unido asegurará que se realicen los cambios necesarios para hacer posible que el electorado gibraltareño vote en las elecciones al Parlamento Europeo como parte de una circunscripción electoral existente del Reino Unido y en los mismos términos que el electorado de tal circunscripción, con el fin de asegurar el cumplimiento de la obligación del Reino Unido de dar ejecución a la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el asunto Matthews contra Reino Unido, de conformidad con el Derecho de la Unión Europea.»

13 Asimismo, se hizo constar en dicha acta la siguiente Declaración del Consejo y de la Comisión:

«El Consejo y la Comisión toman nota de la declaración realizada por el Reino Unido según la cual, con el fin de asegurar el cumplimiento de la obligación del Reino Unido de dar ejecución a la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el asunto Matthews contra el Reino Unido, el Reino Unido asegurará que se realicen los cambios necesarios para hacer posible que el electorado gibraltareño vote en las elecciones al Parlamento Europeo como parte de una circunscripción electoral existente del Reino Unido y en los mismos términos que el electorado de tal circunscripción, de conformidad con el Derecho de la Unión Europea.»

El estatuto de Gibraltar

14 Gibraltar fue cedido por el Rey de España a la Corona británica mediante el Tratado de Utrecht celebrado entre el primero y la Reina de Gran Bretaña el 13 de julio de 1713, en el marco de los tratados por los que se ponía fin a la Guerra de Sucesión española. El artículo X, última frase, de dicho Tratado precisa que si la Corona británica tuviese en algún momento la intención de dar, vender o enajenar de cualquier modo la propiedad de la ciudad de Gibraltar, tendría que otorgar preferencia a la Corona de España, con prioridad a cualquier otro interesado.

15 Gibraltar es actualmente una colonia de la Corona británica. No forma parte del Reino Unido.

16 Ejercen el poder ejecutivo en Gibraltar un Gobernador nombrado por la Reina y, respecto a determinadas competencias internas, un Chief minister y ministros elegidos en el ámbito local. Estos últimos son responsables ante la Asamblea legislativa (House of Assembly), elegida cada cinco años.

17 La Asamblea legislativa está habilitada para votar leyes relativas a determinadas materias internas. El Gobernador tiene, no obstante, la potestad de negarse a sancionar una ley. El Parlamento del Reino Unido y la Reina en el ámbito de su Consejo Privado (Queen in Council) tienen, además, la facultad de promulgar leyes aplicables a Gibraltar.

18 Se han instituido órganos jurisdiccionales propios de Gibraltar. No obstante, las sentencias del órgano jurisdiccional de mayor rango de Gibraltar son recurribles ante la Comisión judicial del Consejo Privado (Judicial Committee of the Privy Council).

19 Según el Derecho comunitario, Gibraltar es un territorio europeo cuyas relaciones exteriores asume un Estado miembro, en el sentido del artículo 299 CE, apartado 4, y al que se aplican las disposiciones del Tratado CE. El Acta relativa a las condiciones de adhesión del Reino de Dinamarca, de Irlanda y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, y a las adaptaciones de los Tratados (DO 1972, L 73, p. 14) dispone, no obstante, que determinadas partes del Tratado no se aplican a Gibraltar.

La EPRA 2003

20 El 8 de mayo de 2003, el Reino Unido adoptó la EPRA 2003.

21 El artículo 9 de la EPRA 2003 prevé que Gibraltar se incorporará a una circunscripción electoral existente de Inglaterra o de Gales con el fin de formar una nueva circunscripción. Conforme a dicha disposición, las autoridades británicas vincularon Gibraltar a la circunscripción Suroeste de Inglaterra mediante el Decreto de 2004 relativo a las elecciones al Parlamento Europeo en la circunscripción electoral combinada de Gibraltar y a los gastos de la campaña electoral [European Parliamentary Elections (Combined Region and Campaign Expenditure) (United Kingdom and Gibraltar) Order 2004].

22 El artículo 14 de la EPRA 2003 dispone que en Gibraltar existirá un registro electoral para las elecciones europeas (en lo sucesivo, «registro de Gibraltar»), a cargo del Secretario de la Asamblea legislativa de Gibraltar (Clerk of the House of Assembly of Gibraltar).

23 El artículo 15 de la EPRA 2003 establece que podrán votar en las elecciones al Parlamento Europeo, en Gibraltar, quienes en la fecha de las elecciones se hallen inscritos en el registro de Gibraltar.

24 Conforme a lo dispuesto en el artículo 16, apartado 1, de la EPRA 2003, tiene derecho a inscribirse en dicho registro cualquier persona que reúna los siguientes requisitos de carácter acumulativo:

— residir en Gibraltar;

— no incurrir en ninguna causa de incapacidad que le impida votar en las elecciones al Parlamento Europeo en Gibraltar (excepto el requisito relativo a la edad);

— ser ciudadano de la Commonwealth con determinados requisitos [qualifying Commonwealth citizen; en lo sucesivo, «QCC»] o ciudadano de la Unión Europea (que no sea QCC); y

— haber cumplido 18 años.

25 Con arreglo al artículo 16, apartado 5, de la EPRA 2003 se consideran QCC las personas:

— a las cuales no se exija, conforme a la legislación de Gibraltar, ningún título ni permiso para entrar o permanecer en Gibraltar; o

— que tengan un título o un permiso que las autorice a entrar y a permanecer en Gibraltar (o que, según la legislación de Gibraltar, tendrían derecho a tal título o permiso).

26 Los artículos 17 y 18 de la EPRA 2003 prevén que diversas disposiciones relativas al registro de Gibraltar y al derecho de voto pueden ser adoptadas por el Lord Chancellor o por la Ley. Tales disposiciones fueron establecidas por el Secretario de Estado para Asuntos Constitucionales (secretary of State for constitutional affairs), al que se transfirieron determinadas competencias del Lord Chancellor en virtud del Reglamento de 2004 relativo a las elecciones al Parlamento Europeo y en virtud de la Ordenanza de 2004 relativa a las elecciones al Parlamento Europeo (European Parliamentary Elections Ordinance 2004) adoptada por la Asamblea legislativa de Gibraltar.

27 El artículo 21 de la EPRA 2003 modifica, para hacer referencia a Gibraltar, el artículo 10 de la Ley de 2002 relativa a las elecciones al Parlamento Europeo (European Parliamentary Elections Act 2002), del que se desprende que una persona no se ve privada del derecho a ser elegida miembro del Parlamento Europeo por el hecho de que no tenga la condición de ciudadano británico, sino la de ciudadano de la Commonwealth.

28 El artículo 22 de la EPRA 2003 permite la adopción de normas específicas para las distintas circunscripciones electorales y, más concretamente, para la circunscripción combinada de Inglaterra y Gales y para Gibraltar.

29 Según el artículo 23 de la EPRA 2003, los órganos jurisdiccionales de Gibraltar son competentes para conocer de los litigios en materia electoral.

30 En su artículo 28, apartado 2, la EPRA 2003 define su ámbito de aplicación territorial, que comprende el Reino Unido y Gibraltar.

El procedimiento administrativo previo y el procedimiento ante el Tribunal de Justicia

31 El 28 de julio de 2003, tras un intercambio de correspondencia, el Reino de España presentó ante la Comisión, con arreglo al artículo 227 CE, una denuncia contra el Reino Unido solicitando la incoación de un procedimiento de infracción contra dicho Estado miembro ante el Tribunal de Justicia, debido a la supuesta incompatibilidad de la EPRA 2003 con el Derecho comunitario. El Reino Unido presentó ante la Comisión sus observaciones en respuesta a dicha denuncia el 11 de septiembre de 2003. La Comisión oyó a los representantes de los dos Estados miembros interesados el 1 de octubre de 2003. Tras esta audiencia, la Comisión autorizó a dichos Estados a presentar observaciones escritas adicionales, lo que éstos hicieron el 3 de octubre de 2003.

32 El 29 de octubre de 2003, la Comisión hizo la siguiente declaración:

«Tras un análisis a fondo de la denuncia presentada por España y de una audiencia celebrada el 1 de octubre, la Comisión considera que el Reino Unido ha organizado la ampliación de los derechos de voto a los residentes en Gibraltar dentro del margen de discrecionalidad que concede actualmente a los Estados miembros la legislación de la UE. Sin embargo, dada la sensibilidad de la cuestión bilateral subyacente, la Comisión se abstiene por el momento de adoptar un dictamen motivado de conformidad con el artículo 227 [CE], e invita a las partes a llegar a una solución amistosa.»

33 El comunicado de prensa de la Comisión señala, en particular:

«El Tratado CE establece que la Comunidad Europea es competente para establecer un procedimiento uniforme para las elecciones al Parlamento Europeo. Este procedimiento uniforme puede incluir normas que definan la categoría de las personas con derecho de voto. Sin embargo, [el Acto] de 1976 no aborda la cuestión del derecho de voto. Por consiguiente, son aplicables las disposiciones nacionales.

Aunque el derecho de voto en las elecciones al Parlamento Europeo se rige por principios generales relativos a las elecciones (esto es, que el sufragio debe ser directo, universal, libre y secreto), ningún principio general del derecho comunitario establece que, para las elecciones al Parlamento Europeo, el electorado deba limitarse a los ciudadanos de la UE.

En cuanto a la cuestión de las circunscripciones electorales, [el Acto] de 1976 no incluye ninguna disposición relativa a la creación de circunscripciones electorales; por ello, incumbe a los Estados miembros el establecimiento de tales disposiciones.

El Anexo [I] [del Acto] de 1976 debe interpretarse a la luz del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos [y de las libertades fundamentales], que garantiza la organización de elecciones libres al órgano legislativo con el fin de respetar los derechos fundamentales. Así pues, esta disposición es suficientemente flexible para permitir al Reino Unido incluir al electorado de Gibraltar en el electorado británico para las elecciones al Parlamento Europeo, de conformidad con su sistema electoral nacional.»

34 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 8 de septiembre de 2004, se admitió la intervención de la Comisión en el presente asunto en apoyo de las pretensiones del Reino Unido.

Sobre el recurso

35 El Reino de España subraya que su recurso únicamente tiene por objeto las elecciones tal como se organizan en Gibraltar y no el hecho de que el Reino Unido reconozca el derecho de voto al Parlamento Europeo a los QCC que se encuentren en territorio del Reino Unido.

36 Invoca dos motivos en apoyo de su recurso. Mediante el primero de ellos, alega que la extensión del derecho de voto en las elecciones al Parlamento Europeo a personas que no son nacionales británicos en el sentido del Derecho comunitario, como prevé la EPRA 2003, es contraria a los artículos 189 CE, 190 CE, 17 CE y 19 CE. Mediante el segundo de esos motivos, sostiene que la creación de una circunscripción electoral combinada infringe el Acto de 1976 y los compromisos adquiridos por el Gobierno del Reino Unido en su Declaración de 18 de febrero de 2002.

Sobre el primer motivo, basado en una infracción de los artículos 189 CE, 190 CE, 17 CE y 19 CE

37 El Reino de España afirma que, al conceder el derecho de voto a los QCC, que no tienen la condición de nacionales comunitarios, el Reino Unido infringe los artículos 189 CE, 190 CE, 17 CE y 19 CE, que, interpretados histórica y sistemáticamente, sólo reconocen el derecho de sufragio activo y pasivo a los ciudadanos de la Unión Europea.

38 Recuerda que el Reino Unido definió varias categorías de ciudadanos británicos a los que reconoció distintos derechos en función de la naturaleza de los vínculos que les unían a él. Señala que, como declaró el Tribunal de Justicia en el apartado 24 de su

sentencia de 20 de febrero de 2001, Kaur (C-192/99, Rec. p. I-1237), las declaraciones del Gobierno del Reino Unido a este respecto deberían tomarse en consideración para determinar el ámbito de aplicación *rationae personae* del Tratado CE. Según él, es un hecho indiscutido que los QCC no forman parte de las categorías mencionadas en la Declaración de 1982. Y puesto que el artículo 17 CE, apartado 1, vincula la ciudadanía de la Unión a la posesión de la nacionalidad de un Estado miembro, los QCC no son ciudadanos de la Unión.

39 Ahora bien, según el Reino de España, únicamente puede reconocerse el derecho de voto en las elecciones al Parlamento Europeo a los ciudadanos de la Unión, debido al vínculo que manifiestamente existe entre, por una parte, la ciudadanía de la Unión y la nacionalidad de un Estado miembro, y, por otra parte, el disfrute de los derechos reconocidos en el Tratado. El Reino de España afirma que el artículo 19 CE, que reconoce el derecho de sufragio activo y pasivo, y el artículo 17 CE, apartado 2, que precisa que los ciudadanos de la Unión son titulares de los derechos previstos en el Tratado, deben ser objeto de una interpretación sistemática. Según él, cualquier extensión de tales derechos a otras personas debe estar expresamente prevista en el Tratado o en las disposiciones de Derecho derivado. Por lo tanto, señala, al ser el reconocimiento del derecho de sufragio activo y pasivo una competencia que depende de la Comunidad, cualquier modificación del ámbito de aplicación *rationae personae* de tales derechos sólo puede operarla el Derecho comunitario.

40 A este respecto, el Reino de España no niega el hecho de que el Acto de 1976 no previó un procedimiento electoral uniforme y que el procedimiento electoral sigue rigiéndose, en los Estados miembros, por las disposiciones nacionales. No obstante, estima que la determinación de las personas habilitadas para votar está regulada en los artículos 189 CE y 190 CE, en relación con los artículos 17 CE y 19 CE, y que se impone a los Estados miembros.

41 Según el Reino de España, el artículo 19 CE, apartado 2, que reconoce a los ciudadanos de la Unión el derecho a ser electores y elegibles en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado miembro en el que residan, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado, y la Directiva 93/109, que fija las

modalidades de ejercicio de dicho derecho, demuestran el vínculo que existe entre la nacionalidad y el derecho de voto. El Reino de España señala a este respecto que, con arreglo a esas disposiciones, un QCC en el sentido de la EPRA 2003, que residiese en otro Estado miembro, no podría ejercer su derecho de voto en dicho Estado.

42 El Reino de España invoca asimismo, en apoyo de su argumentación, la disposición similar formulada en el artículo 39 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, proclamada en Niza el 7 de diciembre de 2000 (DO C 364, p. 1), que utiliza la expresión «todo ciudadano de la Unión» y no la expresión «toda persona» o una expresión que remita al Derecho nacional. Puntualiza que, puesto que el derecho de voto de un nacional de un país tercero no puede calificarse como «derecho humano» ni como «libertad fundamental», carece de fundamento cualquier referencia al artículo 53 de la citada Carta, que dispone que ésta no podrá interpretarse como limitativa o lesiva de los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos por el Derecho de la Unión.

43 Por lo que se refiere a la expresión «pueblos de los Estados» que figura en el artículo 189 CE, el Reino de España subraya en primer lugar que dicha disposición no regula el derecho de voto en las elecciones. Por otra parte, señala que el hecho de que esa disposición existiera en el Tratado CE antes de que el Tratado de la Unión Europea introdujese en él el concepto de ciudadanía explica por qué no hace referencia a este concepto, en tanto que el texto del Tratado CE no fue objeto de ninguna revisión sistemática antes de la celebración de última Conferencia intergubernamental. En cualquier caso, la expresión «pueblos de los Estados» es, según el Reino de España, una formula estilística que designa a las personas que comparten la misma nacionalidad y no a la población que reside en el territorio. La utilización del término «pueblo» en el sentido de «nación» por diversas Constituciones de los Estados miembros confirma esta interpretación.

44 El Reino de España niega la tesis de que los derechos dimanantes de la ciudadanía de la Unión podrían tener ámbitos de aplicación diferentes, ya que ello supondría un desmembramiento de dicha ciudadanía. Según él, una de las características de la ciudadanía es la unidad, en el sentido de que todos los que gozan de dicho estatus

deben ser sujetos de la totalidad de los derechos y obligaciones que de él se derivan. Señala, a este respecto, que la extensión de la protección diplomática a nacionales de países terceros, puesta como ejemplo por el Reino Unido, constituye una cuestión ajena al Derecho comunitario, pues se refiere a una protección diplomática nacional.

45 Por último, el Reino de España cita el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (DO 2004, C 310, p. 1), en el que, según él, el vínculo entre el derecho de voto en las elecciones al Parlamento Europeo y la ciudadanía de la Unión ya no se sobreentiende, sino que es explícito. En efecto, el artículo I-10, apartado 2, letra b), de dicho Tratado establece que «los ciudadanos de la Unión [...] tienen el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo»; según el artículo I-20, apartado 2, del citado Tratado, «el Parlamento Europeo estará compuesto por representantes de los ciudadanos de la Unión»; y el artículo I-46, apartado 2, párrafo primero, de ese mismo Tratado dispone que «los ciudadanos estarán directamente representados en la Unión a través del Parlamento Europeo».

46 El Reino Unido expone los motivos históricos que explican que haya decidido seguir concediendo el derecho de voto a los ciudadanos de otros países de la Commonwealth residentes en su territorio. Tras la Segunda Guerra Mundial, en una conferencia celebrada en 1947 entre el Reino Unido y los «dominions», se acordó que cada cual reconocería a los demás la libertad de adoptar sus propias leyes en materia de nacionalidad pero que todas las personas identificadas por esas leyes como ciudadanos deberían seguir poseyendo, además, el estatus común de «súbdito británico». Irlanda también tomó parte en esa conferencia, previéndose un régimen especial para sus ciudadanos. Del informe final de dicha conferencia, titulado «Estatus de un ciudadano de un país de la Commonwealth en otro país de la Commonwealth del que no es ciudadano», se desprende, en particular, que, «con el fin de llevar a la práctica el estatus común de súbdito británico, a los ciudadanos de un país de la Commonwealth que residan en otro país de la Commonwealth deberían reconocérseles, dentro de los límites del nuevo régimen de ciudadanía y en la medida en que las condiciones locales lo permitan, los mismos derechos que poseen los ciudadanos del país en el que residen». De este modo, concretamente, los

QCC, es decir, los ciudadanos de la Commonwealth a los que no se les exige título o permiso para entrar o permanecer en el Reino Unido o que poseen un título o permiso que les autoriza a entrar y a permanecer en el Reino Unido tienen el derecho, condicionado a la residencia, de votar en las elecciones parlamentarias británicas. La ley previó asimismo que los QCC residentes en el Reino Unido tuviesen derecho de voto en las elecciones al Parlamento Europeo. Así, más de un millón de ellos han participado en estas elecciones desde 1978. Según el Reino Unido, este reconocimiento del derecho de voto a los QCC se considera parte de su tradición constitucional.

47 Son disposiciones similares las que, según el Reino Unido, se adoptaron para Gibraltar y los QCC residentes en Gibraltar, cuyo número se estima en 200. Reconocer, en el marco del presente recurso relativo a Gibraltar, el principio de que los QCC no pueden votar en las elecciones al Parlamento Europeo tendría como consecuencia que el Reino Unido se viese obligado a privar a un gran número de personas, tanto en Gibraltar como en el Reino Unido, del derecho de voto que han venido ejerciendo hasta ahora.

48 Apoyado por la Comisión, el Reino Unido niega la conclusión que el Reino de España saca del apartado 24 de la sentencia Kaur, antes citada. Según él, las disposiciones del Tratado CE tienen un ámbito de aplicación *ratione personae* distinto según la materia de que se trate y el asunto que dio lugar a la sentencia Kaur se refería únicamente a las disposiciones relativas a la libre circulación de personas y a los derechos que en ese aspecto se derivan de la ciudadanía. Subraya la finalidad limitada de la Declaración de 1982 y el hecho de que dicha Declaración no tenía por objeto definir las categorías de personas habilitadas para votar en las elecciones al Parlamento Europeo. Por lo tanto, dicha Declaración no puede utilizarse para determinar quiénes son titulares del derecho de voto al Parlamento Europeo ni interpretarse en el sentido de que el Reino Unido expresaba en ella la intención de retirar el derecho de voto a los QCC residentes en el Reino Unido que tenían ese derecho desde las primeras elecciones directas al Parlamento Europeo. Por otra parte, el Reino Unido señala que no obró en contradicción con su propia declaración al extender el derecho de voto en las elecciones al Parlamento Europeo a los QCC residentes en Gibraltar.

49 El Reino Unido, apoyado en este aspecto por la Comisión, considera que tenía derecho a extender el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo a nacionales de países terceros. Según él, en efecto, ninguna disposición del Derecho comunitario se opone a ello.

50 En primer lugar, señala que el Derecho comunitario no regula la totalidad de la materia relativa al derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo. Según él, la Comunidad únicamente ejerció la competencia que le reconoce el artículo 190 CE, apartado 4, de definir un «procedimiento uniforme en todos los Estados miembros o de acuerdo con principios comunes a todos los Estados miembros» mediante el Acto de 1976, cuyo artículo 8 remite a las disposiciones nacionales para las materias no reguladas por dicho Acto. Añade que hay que tener en cuenta asimismo los principios generales del Derecho comunitario. El Acto de 1976 no define las categorías de personas habilitadas para votar en las elecciones al Parlamento Europeo, por lo que, de conformidad con él, tal cuestión podía ser regulada por la EPRA 2003.

51 Según el Reino Unido, el artículo 19 CE, apartado 2, que reconoce a los ciudadanos de la Unión el derecho de voto en un Estado miembro del que no son nacionales, y la Directiva 93/109, que establece las modalidades de ejercicio de dicho derecho, no se oponen a que se reconozca el derecho de voto a personas que no tienen la condición de ciudadanos de la Unión. El Reino Unido hace referencia al tercer considerando de la Directiva 93/109, a tenor del cual el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado miembro de residencia «supone una aplicación del principio de no discriminación entre nacionales y no nacionales y es el corolario del derecho de libre circulación y residencia». Tales disposiciones tienen fundamentalmente por objeto, según él, suprimir el requisito de la nacionalidad, pero no definir el derecho de voto.

52 Por otra parte, los artículos 189 CE y 190 CE no mencionan la ciudadanía de la Unión, sino que utilizan la expresión «pueblos de los Estados reunidos en la

Comunidad», que, según el Reino Unido, no debe entenderse necesariamente como sinónimo de «nacionales de los Estados miembros», sino que puede también designar un conjunto de personas mucho más amplio, como las personas que residen en un territorio determinado. El Reino Unido subraya que, aunque dichas disposiciones pudieron modificarse, en particular al adoptar el Tratado de la Unión Europea, no se emplearon los términos «nacionales» o «ciudadanos de la Unión». Por consiguiente, no puede invocarse una interpretación histórica, ni puede establecerse un vínculo entre la ciudadanía de la Unión y el derecho de voto en las elecciones al Parlamento Europeo partiendo de tales disposiciones.

53 La Comisión alega que los artículos mencionados no pueden interpretarse en sentido estricto, como sostiene el Reino de España. No existe en todos los Estados miembros un vínculo entre la legitimidad de los poderes públicos y la nacionalidad. Según ella, han de tenerse en cuenta los distintos enfoques, como el que resulta de la tradición constitucional del Reino Unido.

54 En cuanto al artículo 17 CE, apartado 2, añade que éste no dispone que únicamente los ciudadanos de la Unión gocen de los derechos conferidos por el Tratado. El Reino Unido, apoyado por la Comisión, señala a este respecto que el Tratado reconoce a personas que no tienen la condición de ciudadano de la Unión ciertos derechos, como el derecho de petición ante el Parlamento Europeo o el derecho a dirigirse al Defensor del Pueblo Europeo. El Reino Unido alega asimismo que los Estados miembros pueden extender a esas personas derechos conferidos por el Tratado a los ciudadanos de la Unión, como el derecho a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares. Lo mismo ocurre, según él, con el derecho a participar en la vida política, que puede ser concedido por un Estado miembro a nacionales de países terceros. Ello no redunda en un «desmembramiento de la ciudadanía de la Unión».

55 La Comisión subraya a este respecto que sólo podría apreciarse una violación del concepto de ciudadanía de la Unión en caso de que se vulnerasen los derechos de los ciudadanos, bien por denegarles pura y simplemente tales derechos, bien por

obstaculizar su ejercicio. Ahora bien, el hecho de que un Estado miembro, debido a su historia y a su tradición constitucional, extienda el derecho de voto en las elecciones al Parlamento Europeo, con determinados requisitos, a residentes de terceros países con los que mantiene especiales vínculos históricos no lesiona, según ella, el derecho de voto de los ciudadanos de la Unión. El Reino Unido precisa que la extensión del derecho de voto a los QCC carece de efectos sobre las instituciones de la Unión Europea o sobre otros Estados miembros y únicamente afecta a la identidad de los representantes en el Parlamento Europeo que son elegidos en circunscripciones británicas.

56 El Reino Unido, apoyado por la Comisión, señala que el artículo 39, apartado 1, de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, suponiendo que el Tribunal de Justicia lo considerase pertinente en el caso de autos, debe interpretarse teniendo en cuenta el artículo 53 de dicha Carta. La Comisión alega asimismo que la redacción del artículo 39 de la Carta no puede considerarse en sí prueba de que el derecho de voto esta limitado exclusivamente a los ciudadanos de la Unión. Tanto el Reino Unido como la Comisión interpretan esta disposición en el sentido de que no permite que se vulnere el derecho de voto que actualmente reconozca un Estado miembro a nacionales de países terceros.

57 En cuanto al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, el Reino Unido afirma que aún no ha entrado en vigor y que, por lo tanto, no es pertinente. Añade que ni el artículo I-20, ni el artículo I-46 de dicho Tratado pretenden, a primera vista, excluir a los nacionales de países terceros del derecho de voto ni prescribir la manera en que los Estados miembros deben fijar los requisitos para el voto. El artículo III-330 que, a semejanza del artículo 190 CE, apartado 4, habilita al Consejo a adoptar medidas para la elección del Parlamento Europeo, no tiene por objeto, según él, limitar el margen de apreciación del Consejo. En cualquier caso, señala, se desprende claramente de las Declaraciones unilaterales anexas a dicha Constitución, en particular la Declaración nº 48 del Reino Unido relativa al derecho de voto en las elecciones al Parlamento Europeo, que los Estados miembros estaban en desacuerdo sobre la cuestión del derecho de voto de los nacionales de países terceros.

58 Por último, la Comisión alega que si el concepto de ciudadanía es fundamental para la Unión, lo mismo puede decirse del compromiso de la Unión de respetar la identidad nacional de sus miembros. El artículo 8 del Acto de 1976 confirma, según ella, este principio, puesto que prevé que las disposiciones nacionales que regulan el procedimiento electoral podrán en su caso tener en cuenta las particularidades existentes en los Estados miembros.

Apreciación del Tribunal de Justicia

59 Mediante su primer motivo, el Reino de España sostiene que el Reino Unido ha infringido los artículos 189 CE, 190 CE, 17 CE y 19 CE al conceder a los QCC residentes en Gibraltar el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo. Este motivo se basa en la premisa de que las disposiciones del Tratado establecen un vínculo entre ciudadanía de la Unión y derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo. La existencia de dicho vínculo tiene como consecuencia, según el Reino de España, que únicamente los ciudadanos de la Unión pueden ser titulares de ese derecho.

60 Con carácter preliminar, procede señalar que el Reino Unido adoptó la normativa impugnada por el Reino de España para dar cumplimiento a lo dispuesto en la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Matthews c. Reino Unido, antes citada.

61 Como se desprende de su Declaración de 18 de febrero de 2002, el Reino Unido se comprometió a «que se [realizasen] los cambios necesarios para hacer posible que el electorado gibraltareño [votase] en las elecciones al Parlamento Europeo como parte de una circunscripción electoral existente del Reino Unido y en los mismos términos que el electorado de tal circunscripción».

62 Habida cuenta de esta Declaración, que el Reino de España no niega sea reflejo de un acuerdo entre ambos Estados miembros y cuya violación aquél alega, además, mediante su segundo motivo, el Reino Unido adoptó para Gibraltar una normativa que establecía los mismos requisitos para el derecho de sufragio activo y pasivo que los previstos en la legislación aplicable en el Reino Unido. La expresión «electores de Gibraltar» debe comprenderse, en efecto, por referencia a la definición que la legislación del Reino Unido da del concepto de electores.

63 Por motivos que enlazan con su tradición constitucional, el Reino Unido tomó la decisión, tanto para las elecciones nacionales en el Reino Unido como para las elecciones a la Asamblea legislativa de Gibraltar, de conceder el derecho de sufragio activo y pasivo a los QCC que reuniesen determinados requisitos expresivos de un vínculo específico con el territorio con respecto al cual se organizan las elecciones.

64 A este respecto, es de señalar que, debido a que la Sra. Matthews, «en su condición de residente de Gibraltar, se vio privada de cualquier posibilidad de expresar su opinión sobre la elección de los miembros del Parlamento Europeo», el Tribunal Europeo de Derechos Humanos declaró que la no celebración de elecciones al Parlamento Europeo en Gibraltar era contraria al artículo 3 del Protocolo nº 1 del CEDH.

65 Según el Reino de España, la extensión del derecho de voto en las elecciones al Parlamento Europeo a personas que no tienen la condición de ciudadano de la Unión infringe los artículos 189 CE, 190 CE, 17 CE y 19 CE. Ahora bien, los artículos 189 CE y 190 CE no indican de forma expresa y precisa quiénes son titulares del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo.

66 Por lo que respecta a los artículos 17 CE y 19 CE, que forman parte de la segunda parte del Tratado, relativa a la ciudadanía de la Unión, únicamente la última de estas disposiciones trata específicamente, en su apartado 2, del derecho de voto en las elecciones al Parlamento Europeo. Ahora bien, dicho artículo se limita a aplicar el principio de no discriminación por razón de la nacionalidad al ejercicio de dicho derecho, disponiendo que todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado.

67 El artículo 190 CE, apartado 4, se refiere al procedimiento relativo a dichas elecciones. Precisa que la elección se lleva a cabo mediante 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.

68 El Acto de 1976 dispone, en su artículo 1, que los diputados al Parlamento Europeo serán elegidos por votación de tipo proporcional y que la elección se hará por sufragio universal directo, libre y secreto. Según el artículo 2 de dicho Acto, los Estados miembros podrán, en función de sus características nacionales, constituir circunscripciones para las elecciones al Parlamento Europeo o establecer otra subdivisión electoral, sin que ello desvirtúe globalmente el carácter proporcional del sistema electoral. Según el artículo 3 de dicho Acto, los Estados miembros podrán establecer un umbral mínimo para la atribución de escaños.

69 El artículo 8 del Acto de 1976 precisa que, salvo lo dispuesto en dicho Acto, el procedimiento electoral se regirá, en cada Estado miembro, por las disposiciones nacionales, pero que éstas, que podrán en su caso tener en cuenta las particularidades existentes en los Estados miembros, no deberán desvirtuar globalmente el carácter proporcional del modo de elección.

70 No obstante, ni el artículo 190 CE ni el Acto de 1976 determinan de forma expresa y precisa quiénes son titulares del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo. Por lo tanto, dichas disposiciones no excluyen, en sí mismas, que a una persona que no tenga la condición de ciudadano de la Unión, como un QCC residente en Gibraltar, se le reconozca el derecho de sufragio activo y pasivo. Es preciso, sin embargo, comprobar si, como afirma el Reino de España, entre la ciudadanía de la Unión y el derecho de sufragio activo y pasivo existe un vínculo manifiesto que exige que dicho derecho quede siempre reservado a los ciudadanos de la Unión.

71 No se puede extraer ninguna conclusión clara al respecto de los artículos 189 CE y 190 CE, relativos al Parlamento Europeo, que indican que éste está compuesto por representantes de los pueblos de los Estados miembros, dado que el término «pueblos», que no está definido, puede tener distintos significados según los Estados miembros y las lenguas de la Unión.

72 En cuanto a los artículos del Tratado relativos a la ciudadanía de la Unión, de ellos no puede deducirse el principio de que los ciudadanos de la Unión son los únicos beneficiarios de las demás disposiciones del Tratado, lo que implicaría que los artículos 189 CE y 190 CE sólo se aplicarían a dichos ciudadanos.

73 En efecto, si bien el artículo 17 CE, apartado 2, dispone que los ciudadanos de la Unión serán titulares de los derechos y sujetos de los deberes previstos en el Tratado, debe señalarse que este último reconoce derechos que no están vinculados a la condición de ciudadano de la Unión, ni siquiera de ciudadano de un Estado miembro. Así, por ejemplo, los artículos 194 CE y 195 CE establecen que el derecho a presentar una petición al Parlamento Europeo o el de formular una reclamación ante el Defensor del Pueblo Europeo no están reservados a los ciudadanos de la Unión, sino que pueden ser ejercidos por «cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro».

74 Por otra parte, aunque la vocación del estatuto de ciudadano de la Unión es convertirse en el estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros que permite a quienes se encuentran en la misma situación obtener, independientemente de su nacionalidad y sin perjuicio de las excepciones expresamente previstas a este respecto, el mismo trato jurídico (sentencia de 20 de septiembre de 2001, Grzelczyk, C-184/99, Rec. p. I-6193, apartado 31), dicha afirmación no tiene como consecuencia necesaria que los derechos reconocidos en el Tratado estén reservados a los ciudadanos de la Unión.

75 A este respecto, en la sentencia Kaur, antes citada, el Tribunal de Justicia, que recuerda la importancia de la Declaración del Gobierno del Reino Unido acerca de la definición del término «nacionales» para las demás partes contratantes del Tratado relativo a la adhesión a las Comunidades Europeas del Reino de Dinamarca, de Irlanda y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, indica, en el apartado 24 de dicha sentencia, que esa Declaración permite determinar el ámbito de aplicación *ratione personae* de las disposiciones comunitarias contenidas en el citado Tratado. Leída dentro de su contexto, más concretamente en relación con el apartado 22 de la misma sentencia, en el que el Tribunal de Justicia precisa que, mediante la Declaración de 1972, el Reino Unido indicó a las demás partes contratantes cuáles eran las categorías de ciudadanos que debían ser considerados nacionales en el sentido del Derecho comunitario, esta frase alude al ámbito de aplicación de las disposiciones del Tratado CE que hacen referencia al concepto de nacionales, como las disposiciones relativas a la libre circulación de personas, de las que se trataba en el procedimiento principal que dio lugar a dicha sentencia, y no al conjunto de las disposiciones del Tratado, como sostiene el Reino de España.

76 En cuanto al artículo 19 CE, apartado 2, que el Reino de España invoca asimismo para respaldar su tesis de que existe un vínculo entre la ciudadanía de la Unión y el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo, se limita, como se ha recordado en el apartado 66 de la presente sentencia, a enunciar

una norma de igualdad de trato entre ciudadanos de la Unión que residen en un Estado miembro en lo que respecta al mencionado derecho de sufragio activo y pasivo. Si bien esta disposición, al igual que el artículo 19 CE, apartado 1, relativo al derecho de los ciudadanos de la Unión a ser electores y elegibles en las elecciones municipales, implica que los nacionales de un Estado miembro gozan del derecho de sufragio activo y pasivo en su propio país y obliga a los Estados miembros a reconocer tales derechos a los ciudadanos de la Unión que residan en su territorio, no puede deducirse de ella que a un Estado miembro que se encuentre en una situación como la del Reino Unido le esté vedado reconocer el derecho de sufragio activo y pasivo a determinadas personas que tengan un estrecho vínculo con él, pero que sin embargo no ostenten la condición de ciudadanos de dicho Estado o de otro Estado miembro.

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

78 Del conjunto de estas consideraciones resulta que, en el estado actual del Derecho comunitario, la determinación de los titulares del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo es competencia de cada Estado miembro, dentro del respeto del Derecho comunitario, y que los artículos 189 CE, 190 CE, 17 CE y 19 CE no se oponen a que los Estados miembros reconozcan ese derecho de sufragio activo y pasivo a determinadas personas que tengan un estrecho vínculo con ellos y que no sean sus propios nacionales o los ciudadanos de la Unión residentes en su territorio.

79 Por motivos que enlazan con su tradición constitucional, el Reino Unido tomó la decisión de conceder el derecho de sufragio activo y pasivo a los QCC que reuniesen

determinados requisitos expresivos de un vínculo específico con el territorio con respecto al cual se organizan las elecciones. Ante la inexistencia en los Tratados comunitarios de disposiciones que indiquen de forma expresa y precisa quiénes son titulares del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo, no resulta contraria al Derecho comunitario la decisión del Reino Unido de extrapolar a esas elecciones, organizadas en Gibraltar, los requisitos establecidos en su normativa nacional para ser elector y elegible, tanto en las elecciones nacionales en el Reino Unido como en las elecciones a la Asamblea legislativa de Gibraltar.

80 Por todos estos motivos, procede declarar que el Reino de España no ha demostrado que el Reino Unido haya infringido los artículos 189 CE, 190 CE, 17 CE y 19 CE al adoptar la EPRA 2003, que dispone, en lo que respecta a Gibraltar, que QCC residentes en ese territorio, que no tienen la condición de nacionales comunitarios, tienen derecho a ser electores y elegibles en las elecciones al Parlamento Europeo. Por consiguiente, el primer motivo carece de fundamento.

Sobre el segundo motivo, basado en la violación del Acto de 1976 y de los compromisos adquiridos por el Gobierno del Reino Unido en su Declaración de 18 de febrero de 2002

81 El Reino de España sostiene que el Reino Unido ha incumplido el anexo I del Acto de 1976 y su Declaración de 18 de febrero de 2002 al no limitarse, mediante la EPRA 2003, a adscribir a los electores residentes en Gibraltar a una circunscripción electoral británica en su condición de personas que tienen nacionalidad británica conforme a la Declaración de 1982, y al disponer, en cambio, la incorporación del territorio de Gibraltar a una circunscripción electoral existente en Inglaterra o en Gales.

82 El Reino de España recuerda el estatuto de Gibraltar tal como se define en el artículo X del Tratado de Utrecht y, en particular, el derecho de preferencia que en

la última frase de dicho artículo se reconoce al Reino de España. Precisa que, en 1830, el Reino Unido elevó a Gibraltar al rango de Colonia de la Corona (Crown Colony) y que, cuando se crearon las Naciones Unidas en 1946, Gibraltar fue inscrito como «territorio no autónomo» en el sentido del capítulo XI de la Carta de las Naciones Unidas. Por otra parte, el Reino de España recuerda las negociaciones que actualmente mantiene con el Reino Unido en relación con la descolonización de Gibraltar.

83 El Reino de España señala que, con arreglo a la resolución 2625 (XXV) de 24 de octubre de 1970, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el territorio de una colonia debe tener una condición jurídica distinta y separada de la del territorio del Estado que lo administra. Añade que el anexo I del Acto de 1976 es una aplicación de dicho principio. Ahora bien, según él, la EPRA 2003 viola el estatuto internacional de Gibraltar y el anexo I del Acto de 1976 por cuanto contiene una normativa relativa al territorio de Gibraltar. Conforme a lo explicado por el representante del Reino de España en la vista, la situación de Gibraltar es una situación colonial y el reconocimiento de un territorio electoral distinto es un paso hacia la independencia que va contra las normas internacionales que rigen dicha colonia.

84 Según el Reino de España, si bien el artículo 9 de la EPRA 2003 no es necesariamente contrario al anexo I del Acto de 1976 por prever la vinculación de Gibraltar a una circunscripción electoral de Inglaterra o de Gales, no ocurre lo mismo con otras disposiciones de esa normativa, que se refieren únicamente a Gibraltar. Así, el artículo 14 prevé la existencia de un registro electoral en Gibraltar bajo la responsabilidad del Secretario de la Asamblea legislativa de Gibraltar, y no bajo la de un agente de la Corona británica. Asimismo, el derecho a estar inscrito en el registro de Gibraltar se define con relación al territorio de Gibraltar y el derecho de voto está previsto en Gibraltar. Los órganos jurisdiccionales locales de Gibraltar son competentes para conocer de los litigios en materia electoral. Por último, señala, el artículo 28, apartado 2, de la EPRA 2003 define su ámbito de aplicación territorial indicando que está constituido por el Reino Unido y Gibraltar. Por lo tanto, según el Reino de España, se hace una aplicación territorial de las disposiciones relativas a las elecciones al Parlamento Europeo, mientras que Gibraltar está excluido del Acto de 1976.

85 Habida cuenta de que la EPRA 2003 es contraria al anexo I del Acto de 1976, el Reino de España considera que el Reino Unido ignoró su propia Declaración de 18 de febrero de 2002, declaración unilateral generadora de una obligación de Derecho internacional de dicho Estado miembro frente al Reino de España, en la que se comprometía, para dar cumplimiento a la sentencia Matthews c. Reino Unido, antes citada, a introducir las modificaciones necesarias para permitir al electorado de Gibraltar votar en las elecciones al Parlamento Europeo como entidad dependiente de una circunscripción electoral en el Reino Unido de conformidad con el Derecho comunitario. Según el Reino de España, habría bastado que el Reino Unido incorporase al electorado de Gibraltar a una circunscripción electoral del Reino Unido, sin hacer referencia al territorio de Gibraltar.

86 El Reino Unido, apoyado por la Comisión, recuerda la necesidad de interpretar el anexo I del Acto de 1976 en la medida de lo posible a la luz de los derechos fundamentales y de conformidad con ellos, y, en particular, con el derecho a participar en elecciones reconocido en el artículo 3 del Protocolo nº 1 del CEDH, tal como fue interpretado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en la sentencia Matthews c. Reino Unido, antes citada. Con el fin de ejecutar la obligación que le incumbía en virtud del CEDH, tal como fue interpretado en dicha sentencia, y habida cuenta de la negativa del Reino de España a que se suprimiese el anexo I del Acto de 1976, el Reino Unido se había comprometido, mediante su declaración de 18 de febrero de 2002, a velar por que se introdujesen las modificaciones necesarias para permitir a los electores de Gibraltar participar en las elecciones al Parlamento Europeo en las mismas condiciones que los electores de una circunscripción electoral existente del Reino Unido.

87 El Reino Unido considera que no ha quebrantado su compromiso. Gibraltar se incorporó a la circunscripción electoral del suroeste de Inglaterra con arreglo a una recomendación de la comisión electoral tras una consulta pública. Los requisitos exigidos para ser elector son idénticos a los previstos en la ley electoral del Reino Unido, a saber, los de ciudadanía, residencia e inscripción en el registro electoral. Tales requisitos simplemente se han adaptado, *mutatis mutandis,* a los electores de Gibraltar.

88 Según el Reino Unido, la técnica utilizada, en la medida en que hace referencia al territorio de Gibraltar, en particular en lo que respecta al lugar de residencia del elector, es inherente al sistema electoral británico y no tiene como efecto hacer que Gibraltar se considere parte del Reino Unido. Por lo que respecta a las operaciones electorales o al mantenimiento del registro electoral, el Reino Unido pone de relieve que su ubicación en Gibraltar tiene por objeto permitir a los electores de Gibraltar ejercer sus derechos en las mismas condiciones que los demás electores de la circunscripción del suroeste de Inglaterra, es decir, en las proximidades de su lugar de residencia.

89 La Comisión alega, por último, que el margen de apreciación que se deja a las autoridades de Gibraltar es reducido y que la EPRA 2003 contiene previsiones que garantizan un control suficiente por parte de las autoridades británicas.

Apreciación del Tribunal de Justicia

90 Como se ha señalado en el apartado 60 de la presente sentencia, el Reino Unido adoptó la normativa impugnada por el Reino de España para dar cumplimiento a lo dispuesto en la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Matthews c. Reino Unido, antes citada. A este respecto, el Reino de España no discute que el Reino Unido tenía la obligación de cumplirla, pese al mantenimiento del anexo I del Acto de 1976. Por otra parte, como se ha señalado en el apartado 62 de la presente sentencia, el Reino de España no niega que la Declaración del Reino Unido de 18 de febrero de 2002 refleja un acuerdo entre ambos Estados miembros acerca de las condiciones en que el Reino Unido debía cumplir dicha sentencia. Asimismo, como se desprende del punto 13 de la presente sentencia, el Consejo y la Comisión tomaron nota de dicha Declaración.

91 En dicha Declaración, el Reino Unido se comprometió a «que se [realizasen] los cambios necesarios para hacer posible que el electorado gibraltareño [votase] en las elecciones al Parlamento Europeo como parte de una circunscripción electoral existente del Reino Unido y en los mismos términos que el electorado de tal circunscripción».

92 Como alegaron justificadamente el Reino Unido y la Comisión, la expresión «en las mismas condiciones» no puede entenderse en el sentido de que la legislación del Reino Unido fuese aplicable, sin haber sido objeto de una adaptación, a los electores de Gibraltar asimilándolos a los electores de la circunscripción electoral del Reino Unido a la que estuviesen adscritos. Tal hipótesis implicaría en efecto que se definiese el derecho de sufragio activo con relación al territorio del Reino Unido, que los electores se desplazasen al Reino Unido para consultar el registro electoral, votasen en el Reino Unido o por correspondencia y sometiesen los litigios en materia electoral a los órganos jurisdiccionales del Reino Unido.

93 Al contrario, para respetar la exigencia derivada de esas «mismas condiciones», el Reino Unido extrapoló su legislación a Gibraltar y la adaptó, *mutatis mutandis,* a dicho territorio. Así, un elector de Gibraltar se encuentra en una situación análoga a la de un elector del Reino Unido y no debe afrontar obstáculos derivados del régimen jurídico de Gibraltar, que no le permitirían ejercer su derecho de voto o le disuadirían de hacerlo.

94 En ese contexto, es preciso recordar, que, como se desprende del apartado 63 de la sentencia Matthews c. Reino Unido, antes citada, los Estados contratantes gozan de un amplio margen de apreciación para rodear el derecho de voto de requisitos. Sin embargo, tales requisitos no pueden menoscabar los derechos de que se trata hasta el punto de lesionar su propia esencia y privarles de su efectividad. Deben perseguir un fin legítimo y los medios empleados no pueden resultar desproporcionados (véanse, asimismo, las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 2 de marzo de 1987, Mathieu-Mohin y Clerfayt c. Bélgica, serie A nº 113, apartado 52; y de 19 de octubre de 2004, Melnitchenko c. Ucrania, *Recueil des arrêts et décisions* 2004-X, apartado 54).

95 Habida cuenta de esta jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, y de la circunstancia de que dicho órgano jurisdiccional declaró contraria al artículo 3 del Protocolo nº 1 al CEDH la no celebración de elecciones al Parlamento

Europeo en Gibraltar, porque privó «a la demandante, en su condición de residente en Gibraltar», de cualquier posibilidad de expresar su opinión sobre la elección de los miembros del Parlamento Europeo, no puede reprocharse al Reino Unido que adoptase la normativa necesaria para la organización de tales elecciones en condiciones equivalentes, *mutatis mutandis*, a las previstas por la normativa aplicable en el Reino Unido.

96 La extrapolación al territorio de Gibraltar, *mutatis mutandis*, de la normativa del Reino Unido resulta aún menos impugnable si se tiene en cuenta que, según se desprende del apartado 59 de la sentencia Matthews c. Reino Unido, antes citada, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos no apreció, en el régimen jurídico de Gibraltar, ningún elemento que pusiese de manifiesto necesidades locales que hubiese que tener en cuenta, en el sentido del artículo 56, apartado 3, del CEDH, para la aplicación de dicho convenio a un territorio de cuyas relaciones internacionales es responsable un Estado contratante.

97 Por todas estas razones, procede declarar que el segundo motivo del Reino de España tampoco tiene fundamento.

Costas

98 A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas si así lo hubiera solicitado la otra parte. Puesto que el Reino Unido ha solicitado que se condene en costas al Reino de

España y los motivos formulados por éste han sido desestimados, procede condenarlo en costas. Con arreglo al apartado 4, párrafo primero, de ese mismo artículo, la Comisión, que ha intervenido como coadyuvante en el litigio, soportará sus propias costas.

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

1) Desestimar el recurso.

2) Condenar en costas al Reino de España.

3) La Comisión de las Comunidades Europeas cargará con sus propias costas.

Firmas