

## SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**22246** *Pleno. Sentencia 144/2022, de 15 de noviembre de 2022. Recurso de amparo 5513-2020. Promovido por don Carles Puigdemont i Casamajó y don Antoni Comín i Oliveres respecto de las resoluciones dictadas por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo desestimatorias de la impugnación del acuerdo de la Junta Electoral Central de proclamación de candidatos electos al Parlamento Europeo. Alegada vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías y de acceso a los cargos públicos: inadmisión parcial de la demanda de amparo; pérdida sobrevinida de objeto por satisfacción extraprocesal de las pretensiones.*

ECLI:ES:TC:2022:144

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Pedro José González-Trevijano Sánchez, presidente; los magistrados don Juan Antonio Xiol Ríos, don Santiago Martínez-Vares García, don Antonio Narváez Rodríguez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Cándido Conde-Pumpido Tourón; la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón; los magistrados don Ramón Sáez Valcárcel y don Enrique Arnaldo Alcubilla, y las magistradas doña Concepción Espejel Jorquera y doña Inmaculada Montalbán Huertas, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

## SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 5513-2020, promovido por don Carles Puigdemont i Casamajó y don Antoni Comín i Oliveres, representados por el procurador de los tribunales don Javier Fernández Estrada, bajo la dirección del letrado don Gonzalo Boye Tuset, contra la sentencia núm. 722/2020, de 10 de junio, y el posterior auto de 15 de septiembre que la ratificó, dictada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, por la que fue desestimado el recurso núm. 271-2019 presentado contra el acuerdo de la Junta Electoral Central de 13 de junio de 2019 (expediente 331-244) y la posterior comunicación de 17 de junio de 2019 dirigida al presidente del Parlamento Europeo. Ha sido parte la Junta Electoral Central, representada por don Manuel Delgado-Iribarren García-Campero, letrado de las Cortes Generales; ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón.

**I. Antecedentes**

1. Por escrito registrado en este tribunal el 16 de noviembre de 2020, el procurador de los tribunales don Javier Fernández Estrada, en nombre y representación de don Carles Puigdemont i Casamajó y de don Antoni Comín i Oliveres, bajo la dirección del letrado don Gonzalo Boye Tuset, interpuso recurso de amparo contra la sentencia núm. 722/2020, de 10 de junio, dictada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo –ratificada por auto de 15 de septiembre de 2020–, por la que fue desestimado el recurso núm. 271-2019 presentado contra el acuerdo de la Junta Electoral Central (JEC) de 13 de junio de 2019 (expediente 331-244) y la comunicación de 17 de junio de 2019 dirigida al presidente del Parlamento Europeo.

La demanda se dirigió también contra otro acuerdo de 20 de junio de 2019 (acuerdo núm. 518-2019), por el que la junta rechazó la validez de la promesa no presencial de acatamiento de la Constitución efectuada días antes por los diputados electos, así como contra la comunicación al Parlamento Europeo de la misma fecha que señalaba que, en aplicación del art. 224.2 de la Ley Orgánica del régimen electoral general (LOREG), no habiendo concurrido los demandantes a prestar personalmente acatamiento de la Constitución, se declaraban vacantes sus escaños hasta que fuera prestado. Asimismo se le comunicó que se declaraban suspendidas las prerrogativas parlamentarias que les pudieran corresponder por razón de sus cargos hasta que cumplimentasen la citada exigencia legal. Dicho acuerdo fue recurrido también ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, dando lugar a un nuevo procedimiento judicial registrado con el núm. 278-2019.

Mediante diligencia de ordenación de 20 de noviembre de 2020, el secretario de justicia de la Sección Tercera acordó conceder a los recurrentes un plazo de diez días para acreditar la fecha de notificación de la sentencia dictada por la Sala Tercera del Tribunal Supremo en el procedimiento núm. 271-2019, así como devolver al procurador señor Fernández Estrada la documentación relativa al procedimiento núm. 278-2019, seguido también ante la Sección Cuarta de la misma Sala Tercera, haciéndoles saber que deberían formular un recurso de amparo diferenciado por cada procedimiento de instancia. La solicitud de revisión de la diligencia de ordenación planteada por los demandantes fue desestimada por ATC 16/2021, de 15 de febrero; así como lo fue, mediante ATC 43/2021, de 19 de abril, la subsiguiente solicitud de aclaración de este.

Atendiendo a lo acordado en la citada diligencia de ordenación, el 2 de marzo de 2021 los demandantes formularon un nuevo recurso de amparo en relación con el objeto y resolución del procedimiento núm. 278-2019 seguido ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo, que ha sido registrado con el núm. 1194-2021.

2. Delimitado así el objeto del presente proceso de amparo, resultan antecedentes relevantes para pronunciarse sobre la pretensión de amparo los siguientes:

a) Los demandantes fueron candidatos por la coalición «Lliures per Europa (Junts)» en las elecciones al Parlamento Europeo celebradas el 26 de mayo de 2019.

b) Tras realizar el escrutinio general, el recuento de los votos emitidos a nivel nacional y la atribución de escaños a las distintas candidaturas, mediante acuerdo de 13 de junio de 2019, la Junta Electoral Central acordó la publicación en el «BOE» de los resultados de las elecciones de diputados al Parlamento Europeo convocadas por Real Decreto 206/2019, de 1 de abril, y celebradas el 26 de mayo de 2019, con indicación del número de escaños y de votos obtenidos en las diferentes provincias por las candidaturas proclamadas.

En la misma fecha, la junta dictó un segundo acuerdo por el que procedió a la proclamación de los diputados electos al Parlamento Europeo en las elecciones celebradas el 26 de mayo de 2019. En el número 18 de la relación de diputados elegidos aparece don Carles Puigdemont Casamajó y en el número 38 don Antoni Comín Oliveres. Este segundo acuerdo concluye disponiendo que el siguiente día 17 de junio los candidatos electos debían prestar juramento o promesa de acatamiento a la Constitución ante la Junta Electoral Central, de conformidad con lo establecido en el art. 224.2 LOREG.

Ambos acuerdos, de 13 de junio de 2019, fueron publicados en el «BOE» del siguiente día 14. Ninguno de ellos fue recurrido ni es objeto de este proceso de amparo.

c) El mismo día 13 de junio de 2019, la representación legal de la coalición electoral «Lliures per Europa (Junts)» dirigió escrito a la Junta Electoral instándole a remitir inmediatamente al Parlamento Europeo el acta de proclamación de diputados electos realizada en el día de la fecha, solicitando que le fueran expedidas a los señores Puigdemont y Comín las credenciales de su proclamación como tales, y que les fuera entregada copia certificada del acta de proclamación y del acta de escrutinio general.

La JEC denegó la solicitud formulada por la coalición electoral mediante un tercer acuerdo de 13 de junio de 2019 (expediente 331-244). La resolución tiene el siguiente tenor literal:

«1.º) La Junta Electoral Central, en su sesión celebrada el día de hoy, ha procedido a la atribución de escaños correspondientes a cada una de las candidaturas concurrentes a las elecciones al Parlamento Europeo, y a la proclamación de los candidatos electos. En dicha resolución se recuerda que la junta ha acordado que la sesión en la que los candidatos electos presten juramento o promesa de acatamiento a la Constitución, de conformidad con lo establecido en el artículo 224.2 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, tendrá lugar en el Palacio del Congreso de los Diputados, el próximo día 17 de junio, a las 12 horas.

Dicho acuerdo será publicado en el día de mañana en el "Boletín Oficial del Estado", y ha sido notificado a los representantes de las candidaturas, para que lo trasladen a los interesados.

2.º) No procede la entrega de la credencial de proclamación de diputado electo, en la medida en que dicha credencial se expide una vez que el candidato electo ha prestado juramento o promesa de acatamiento a la Constitución, conforme establece el artículo 224.2 LOREG.

3.º) La Junta Electoral Central comunicará al Parlamento Europeo la relación de diputados electos que hayan cumplido el requisito de prestación de juramento o promesa de acatamiento a la Constitución, en aplicación del ya citado artículo 224.2 LOREG, y lo hará en el momento en que se produzca dicho acatamiento.»

Los demandantes de amparo no acudieron personalmente a la primera sesión convocada para el 17 de junio de 2019, en la que debían prestar juramento o promesa de acatamiento a la Constitución. No obstante, sus representantes legales presentaron ante la JEC una solicitud para que se tuviera por realizado dicho acatamiento a través de sendas actas notariales otorgadas en Bélgica el 4 de junio de 2019, en las que los señores Puigdemont y Comín prometían, por imperativo legal, acatar la Constitución.

A continuación, el mismo día 17 de junio, el vicepresidente de la JEC dirigió un escrito al presidente del Parlamento Europeo mediante el que le trasladaba la «relación de Excmos. señores y señoras diputados al Parlamento Europeo elegidos en las elecciones convocadas por Real Decreto 206/2019, de 1 de abril, y celebradas el 26 de mayo, comunicando que por los mismos se ha cumplido el requisito de juramento o promesa de acatamiento a la Constitución ante esta Junta Electoral Central establecido en el artículo 224.2 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General». En el propio escrito se señaló que el siguiente día 20 de junio de 2019 estaba prevista una nueva sesión de la Junta Electoral Central para que pudieran cumplir el citado requisito aquellos candidatos electos que habían excusado su asistencia el día 17 anterior.

A dicha comunicación se acompañó una relación de diputados electos, entre los que no figuraban los ahora recurrentes, dado que no habían asistido a la sesión convocada para prestar juramento o promesa presencial de acatamiento a la Constitución.

d) En la segunda sesión convocada al efecto tampoco se produjo la comparecencia personal de los señores Puigdemont y Comín para prestar acatamiento a la Constitución. Como consecuencia, ese mismo día, 20 de junio de 2019, la Junta envió nueva comunicación al presidente del Parlamento Europeo anunciando que, en aplicación del art. 224.2 LOREG y no habiendo concurrido ambos diputados electos (ni otro) a la nueva sesión convocada para prestar acatamiento de la Constitución, sus escaños se declaraban vacantes hasta que se produjera dicho acatamiento (acuerdo núm. 518-2019). Asimismo, se comunicó que se declaraban suspendidas las prerrogativas parlamentarias que les pudieran corresponder por razón de sus cargos hasta que cumplimentasen la citada exigencia.

e) Según se recoge en la sentencia de 6 de julio de 2022 del Tribunal General de la Unión Europea (Sala Sexta ampliada), que ha sido dictada en el asunto T-388-19 (recurso de anulación instado por los demandantes contra diversas decisiones del

presidente del Parlamento Europeo relacionadas con su acreditación como diputados), el día 29 de mayo de 2019 el presidente del Parlamento Europeo dio al secretario general de la institución la instrucción interna de denegar a todos los candidatos electos en España el acceso al *Welcome Village* y la asistencia prestada por la institución a los candidatos electos al Parlamento, así como de suspender su acreditación hasta que el Parlamento hubiera recibido confirmación oficial de su elección, de conformidad con el artículo 12 del acta relativa a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo (DO L 278, de 8 de octubre de 1976). En virtud de esta instrucción, los demandantes no pudieron disfrutar del servicio especial de acogida, lo que conllevó que se les denegara el acceso al *Welcome Village* y la entrega de una acreditación y de una tarjeta identificativa temporales.

Tras conocerse el 13 de junio de 2019 el resultado en España de las elecciones al Parlamento Europeo, así como la proclamación de diputados electos, los demandantes solicitaron al presidente del Parlamento mediante escrito de 14 de junio de 2019 lo siguiente: (i) que tomara nota de los resultados de las elecciones del 26 de mayo de 2019 obrantes en la proclamación de resultados de 13 de junio de 2019; (ii) que revocara su instrucción de 29 de mayo de 2019 a fin de que los señores Comín y Puigdemont pudieran acceder a los locales del Parlamento y disfrutar del servicio especial de acogida; y (iii) que diera a los servicios del Parlamento instrucción al objeto de permitirles ocupar sus escaños y gozar de los derechos correspondientes a su condición de miembros del Parlamento desde el 2 de julio de 2019, fecha de la primera sesión plenaria tras las elecciones del 26 de mayo de 2019.

En escrito posterior, de 20 de junio siguiente, los demandantes solicitaron al presidente del Parlamento: (i) que adoptara con carácter de urgencia las medidas necesarias para confirmar sus privilegios e inmunidades, y en particular para amparar estos privilegios e inmunidades; (ii) que declarara que las órdenes nacionales de busca y captura que pesaban sobre ellos violaban los privilegios e inmunidades de que disfrutaban en virtud del artículo 9 del Protocolo núm. 7; (iii) que declarara que el artículo 9, párrafo segundo, de dicho protocolo protege a los diputados europeos frente a cualquier restricción judicial sobre su libertad de circulación que pudiera impedirles cumplir las formalidades necesarias para entrar en funciones, y, por último; (iv) que transmitiera inmediatamente su decisión a las autoridades españolas competentes. Mediante escrito de 24 de junio siguiente, los demandantes reiteraron sus pretensiones.

En un escrito de 27 de junio de 2019, el presidente del Parlamento Europeo respondió a los demandantes indicándoles que no podía tratarlos como futuros miembros del Parlamento debido a que sus nombres no figuraban en la lista de candidatos electos que les había sido comunicada oficialmente por la autoridad electoral española.

Cuestionando dicha respuesta, los demandantes interpusieron recurso de anulación y solicitud de medidas provisionales ante el Tribunal General (que se registraron con los números T-388-19 y T-388-19-R) en los que solicitaron, de una parte, la anulación de la instrucción de 29 de mayo de 2019 del presidente del Parlamento Europeo por la que se les deniega el disfrute del servicio de acogida y de asistencia ofrecido a los diputados europeos entrantes y la entrega de una acreditación temporal y, por otro lado, la anulación de la negativa del presidente del Parlamento a reconocerles la condición de diputados europeos, a que se refería el escrito de 27 de junio de 2019.

Las medidas cautelares solicitadas simultáneamente fueron inicialmente desestimadas mediante auto del presidente del Tribunal General de 1 de julio de 2019, tras considerar que el recurso interpuesto contra las decisiones del Parlamento carecía a primera vista de fundamento. La desestimación fue recurrida en casación por los demandantes y anulada por auto de 20 de diciembre de 2019 de la vicepresidenta del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (asunto C-646-19 P [R]) en el que, apreciando *fumus boni iuris* en la pretensión cautelar ejercitada, devolvió el asunto al Tribunal General para que examinase de nuevo dicha demanda de medidas provisionales. Finalmente, mediante auto de 19 de marzo de 2020, tras recibir comunicación del

Parlamento Europeo que señalaba que el 13 de enero de 2020 había tomado nota de la elección de los demandantes como diputados europeos en representación de España y que los trataba como tales con efecto retroactivo a partir del 2 de julio de 2019 (fecha en la que se abrió la primera sesión del Parlamento electo tras las elecciones de 26 de mayo de 2019), apreció que la demanda de medidas provisionales había quedado efectivamente sin objeto, acordando que no era necesario pronunciarse sobre la solicitud cautelar.

Finalmente, la pretensión principal de anulación de las decisiones adoptadas por el presidente del Parlamento Europeo en mayo y junio de 2019 ha sido declarada inadmisibile por el Tribunal General mediante sentencia de 6 de julio de 2022, tras considerar que los acuerdos cuestionados son actos irrecurribles conforme al Derecho de la Unión Europea.

f) Mientras tanto, el 14 de junio de 2019, con carácter casi simultáneo a la impugnación de las decisiones del presidente del Parlamento Europeo ante el Tribunal General de la Unión Europea, los demandantes de amparo interpusieron recurso contencioso-administrativo por el procedimiento jurisdiccional de protección de derechos fundamentales ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo (procedimiento núm. 271-2019). En él impugnaron el acuerdo de la Junta Electoral Central de 13 de junio de 2019 que denegó tanto la remisión del acta de proclamación de electos al Parlamento Europeo, como la expedición a los demandantes de la credencial de su proclamación y de una copia certificada de otras actas solicitadas. La impugnación fue ampliada poco después a la comunicación de 17 de junio de 2019 del vicepresidente de la Junta Electoral Central al presidente del Parlamento Europeo a la que se adjuntó la lista de diputados electos que habían prestado juramento o promesa de acatamiento de la Constitución, con excusión de quienes no lo habían hecho. La ampliación del objeto del recurso fue admitida por auto de 6 de agosto de 2019.

g) Pocos días después, el 26 de junio de 2019, los señores Puigdemont y Comín interpusieron un segundo recurso contencioso-administrativo para la protección de los derechos fundamentales, esta vez en relación con el acuerdo de la Junta Electoral Central de 20 de junio de 2019, por el que no fue aceptada como válida la promesa no presencial de acatamiento de la Constitución por imperativo legal efectuada por los diputados electos y contra la comunicación al Parlamento Europeo de los escaños vacantes, lo que dio lugar al procedimiento núm. 278-2019. Con la interposición de la demanda solicitaron la adopción de medidas cautelares *inaudita parte*, pero la Sala no apreció la concurrencia de las circunstancias de especial urgencia exigidas por el art. 135 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA) para la adopción de estas medidas.

Junto con la desestimación de las medidas cautelares así solicitadas, se acordó la apertura del incidente cautelar conforme al art. 131 LJCA. Las medidas solicitadas eran: (i) la suspensión cautelar de los dos acuerdos de la Junta Electoral Central de 20 de junio de 2019 impugnados (expedientes núms. 561-72 y 561-73); (ii) la declaración cautelar de que la realización o no del acto de acatamiento de la Constitución previsto en el art. 224.2 LOREG, no constituye un impedimento legal para la toma de posesión de los escaños al Parlamento Europeo en su sesión del día 2 de julio de 2019; (iii) subsidiariamente, el tener por efectuado provisionalmente el acto de acatamiento de la Constitución ante la Junta Electoral Central por los señores Puigdemont y Comín, de conformidad con el documento fehaciente presentado ante la junta.

Las medidas cautelares solicitadas fueron denegadas en la vía judicial por sendos autos de 16 de julio y 25 de septiembre de 2019. La decisión denegatoria fue recurrida en amparo el 5 de noviembre de 2019, dando lugar al recurso núm. 6314-2019 en el que, mediante ATC 69/2020, de 14 de julio, se acordó el archivo de la pieza separada de suspensión, por pérdida de objeto y, en cuanto al fondo, en lo que se refiere a las decisiones de la JEC y su ratificación judicial, fue declarado extinguido el recurso de amparo, también por pérdida sobrevinida de objeto, mediante STC 26/2022, de 24 de febrero.

h) La impugnación judicial de los acuerdos de la JEC formulada en el procedimiento núm. 271-2019 fue desestimada mediante sentencia núm. 722/2020, de 10 de junio.

En síntesis, la sentencia desestimatoria se apoya en los siguientes pronunciamientos:

(i) Respecto a la denegación de la copia del acta del escrutinio general, el FJ 6, letra C) explica:

«[N]o existen ni el escrutinio general realizado por ella, ni el acta correspondiente cuya copia reclaman con insistencia los recurrentes. Y la reunión en que se efectúa el recuento no es pública porque la Ley Orgánica no lo prevé así, a diferencia de lo que dispone para los actos de escrutinio allí donde sí se realiza: en las mesas electorales (artículo 95.2) y en las juntas electorales competentes, o sea las provinciales o las de zona (artículo 103.2). Además, el cometido que desempeña la Junta Electoral Central según el artículo 224.1 está reglado pues se limita a sumar los resultados, determinar el número de escaños correspondiente a cada candidatura y proclamar a los electos.»

(ii) Sobre el requisito nacional que exige el acatamiento de la Constitución, el FJ 6, letra D) señala:

«[E]n el Derecho Constitucional español rige la regla de que el ejercicio de los cargos públicos y, en concreto, de los de carácter representativo, requiere el previo acatamiento de la Constitución. De ahí que el artículo 108.8 de la Ley Orgánica exija que, al tomar posesión y para la plena adquisición de la condición de sus cargos, los candidatos electos juren o acaten la Constitución [...] a falta de ese requisito no se adquiere la plena condición del cargo, que queda en suspenso hasta que se produzca el cumplimiento correspondiente.»

(iii) Sobre las normas aplicables (nacionales o de la Unión Europea) se afirma en el FJ 6, letra E) que no existe en el Derecho de la Unión una regulación específica sobre la materia sometida a debate en el recurso, declarando:

«No hay divergencia ni menoscabo entre los derechos garantizados en España y los protegidos por la Unión Europea o por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos [...] No hay, pues, en el Acta ninguna disposición sobre quién debe expedir las credenciales de los diputados al Parlamento Europeo, ni cuándo debe hacerlo y tampoco incluye ninguna prohibición que impida la exigencia, como requisito previo a esa expedición, de la prestación del acatamiento a la Constitución [...] no hay ninguna previsión que impida exigir el acatamiento a la Constitución del modo en que lo requiere el artículo 224.2. [...] la Junta Electoral Central ha aplicado con toda corrección la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y no ha discriminado a los recurrentes ni incurrido en arbitrariedad o en infracción de sus derechos fundamentales y mucho menos en desviación de poder.»

(iv) Sobre la denegación del planteamiento de cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en el FJ 6, letra G) se indica:

«[N]o consideramos procedente someterle ahora ninguna cuestión prejudicial. No nos lo parece porque, fuere cual fuere el pronunciamiento al que llegare el Tribunal de Justicia si la planteásemos, ninguna relevancia tendría para las pretensiones sustantivas de los recurrentes ya que es notorio que han sido reconocidos como miembros del Parlamento Europeo y que como tales están ejerciendo sus cargos. De ahí que ninguna utilidad tendría que ordenáramos la expedición de unas credenciales que el Parlamento Europeo ha considerado innecesarias. Y, naturalmente, tampoco es posible remitirle, ni facilitar a los recurrentes, copias de las actas de proclamación de electos del artículo 108.5 y del escrutinio general del artículo 108.7 pues, tal como se ha dicho, no existen. Así, pues, de plantear dicha cuestión, si la respuesta fuere que no es compatible el acatamiento de la Constitución con el Derecho de la Unión Europea, en nada variaría la situación de los señores Puigdemont i Casamajó y Comín i Oliveres pues seguirían

como miembros del Parlamento Europeo. Si, por el contrario, resultare que, a juicio del Tribunal de Justicia, la regulación española no es incompatible con el Derecho de la Unión Europea, tampoco cambiaría esa situación y, además, estaría fuera de la jurisdicción de esta Sala resolverla en el marco de este proceso y no conduciría a una solución distinta de la que vamos a dar al recurso: su desestimación.»

i) Por otra parte, el 14 de octubre de 2019 la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo dictó sentencia condenatoria en la causa especial núm. 20907-2017 en la que los demandantes permanecían procesados y declarados en rebeldía procesal. En ella fueron condenados por los delitos de sedición, malversación de caudales públicos o desobediencia, otros procesados contra los que se siguió la totalidad del procedimiento al encontrarse a disposición del Tribunal.

En una pieza separada de dicha causa penal, tras denegar mediante auto de 14 de junio de 2019 al señor Junqueras Vies la solicitud de un permiso extraordinario de salida del centro penitenciario para comparecer, bajo vigilancia policial, ante la Junta Electoral Central con el fin de prestar la promesa o el juramento de acatar la Constitución española que exige el artículo 224.2 LOREG, el Tribunal enjuiciador planteó mediante auto de 1 de julio de 2019 una petición de reenvío prejudicial con tres cuestiones interpretativas sobre el artículo 9 del Protocolo (núm. 7) sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión. La petición de reenvío fue resuelta mediante STJUE de 19 de diciembre de 2019, asunto *Junqueras Vies*, C-502/19, en la que el Tribunal europeo declaró que un diputado al Parlamento Europeo se considera electo desde la proclamación oficial de las candidaturas en el Estado en el que ha sido elegido, momento a partir del cual adquieren vigencia los privilegios e inmunidades propios de su estatuto parlamentario.

j) En la sesión plenaria de 13 de enero de 2020, el Parlamento Europeo, a raíz de la citada STJUE de 19 de diciembre de 2019, tomó nota de la elección de los señores Puigdemont y Comín como diputados del Parlamento Europeo con efecto retroactivo a partir del 2 de julio de 2019, fecha en la que se abrió su primera sesión tras las elecciones de 26 de mayo de 2019. En consecuencia, fueron autorizados a asumir sus funciones, a ejercer sus mandatos representativos y a ocupar sus escaños, ejerciendo plenamente desde entonces los derechos correspondientes al estatuto de diputado europeo.

3. Los recurrentes alegan en su demanda la vulneración de sus derechos a la igualdad en la aplicación de la ley (art. 14 CE), a la libertad personal e ideológica (arts. 17 y 19 CE), a acceder y permanecer en condiciones de igualdad en los cargos públicos (art. 23 CE), a recibir una resolución fundada en Derecho, a un tribunal imparcial y predeterminado por la ley, y a un proceso con todas las garantías (art. 24 CE).

Las quejas se articulan distinguiendo las que se dirigen frente a los acuerdos de la Junta Electoral Central de aquellas que se imputan autónomamente a las resoluciones de la Sala Tercera del Tribunal Supremo que los confirmaron. Solicitan que la declaración de vulneración de los derechos fundamentales que denuncian lleve consigo la nulidad de los acuerdos de la JEC y de las resoluciones del Tribunal Supremo a que se refiere este proceso de amparo.

a) En primer lugar, la fundamentación de la demanda desarrolla una consideración previa en la que destaca el sometimiento del litigio subyacente al Derecho de la Unión, en tanto se refiere a la adquisición por parte de los demandantes de la condición de diputado europeo [art. 39.2 de la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea (CDFUE) y acta relativa a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo (DO L 278, de 8 de octubre de 1976)]. Tal realidad, señalan, exige interpretar las normas aplicables de la manera más favorable a la efectividad de los derechos reconocidos en la Carta, con especial consideración de los principios de primacía, equivalencia y efectividad que se alegan.

b) Consideran que el acuerdo y la comunicación de la JEC impugnados en este proceso de amparo habrían vulnerado su derecho a acceder y permanecer en condiciones de igualdad en los cargos públicos representativos (art. 23 CE), cuyo contenido ponen en relación con las normas electorales de la Unión Europea, el art. 108 LOREG y la propia práctica de la JEC.

En el apartado cuarto de los expuestos en los fundamentos de derecho, la vulneración aducida se apoya como presupuesto en la afirmada incompatibilidad del art. 224.2 LOREG con el Derecho de la Unión Europea, en cuanto el precepto cuestionado exige el juramento o promesa previo de la Constitución española como requisito para reconocer la condición de diputado europeo, lo que desconocería que el Parlamento Europeo es una cámara directa e inmediatamente representativa de la ciudadanía de la Unión. La exigencia nacional de previo juramento o promesa de la Constitución española como requisito para adquirir la condición de diputado europeo vulneraría, asimismo, la independencia de su mandato representativo al exigir a los electos un acto de adhesión ideológica a los contenidos constitucionales nacionales. Cuestionan asimismo que el Derecho de la Unión Europea reconozca o habilite la suspensión o declaración de vacancia de un mandato electivo representativo como el ahora analizado, privando de efecto útil al Acta electoral de 1976, con desconocimiento de los principios de cooperación leal, efectividad, equivalencia e igualdad de trato, incurriendo en un injustificado retraso de la entrada en vigor de las prerrogativas parlamentarias asociadas a su elección. Dichas vulneraciones son puestas en relación con los arts. 11 y 39.2 CDFUE. Añaden que la exigencia de cumplimiento del requisito previo cuestionado es innecesaria, desproporcionada y no responde a ningún objetivo de interés general, además de que afecta al derecho de libre circulación de los demandantes, a su libertad personal y obstaculiza el ejercicio del cargo en el Parlamento Europeo. Consideran que la exigencia de juramento de la Constitución, tal y como ha sido interpretada, es también contraria a la propia ley electoral nacional (art. 108.6 LOREG) pues obliga a comunicar al Parlamento Europeo los resultados de las elecciones, sin que dicha obligación esté sometida a condición alguna que permita excluir a quienes hayan resultado elegidos. Igual incumplimiento se produciría del art. 108.7 LOREG, en tanto obliga a la JEC a expedir las credenciales que le sean solicitadas por los diputados electos o sus candidaturas.

Afirman también que la propia JEC dio a los recurrentes un trato desigual al otorgado a otra candidata electoral (señora Durá Ferrandis) pues, una vez designada en sustitución, por renuncia de un candidato electo (señor Borrel Fontelles), tal circunstancia fue comunicada al Parlamento Europeo sin exigir previamente a la candidata el acatamiento de la Constitución. Además de lo expuesto, afirman también la falta de imparcialidad de la Junta Electoral Central, que derivaría de su modo de constitución y de la forma de elegir a sus integrantes (motivo quinto).

c) En relación con las resoluciones judiciales impugnadas (motivo sexto), se alega en la demanda que, en tanto ratificaron los acuerdos de la Junta Electoral Central, habrían incurrido en las mismas vulneraciones de derechos que han sido ya expuestas. A ellas añaden autónomamente las siguientes: vulneración del derecho a un tribunal imparcial; del derecho a un proceso con todas las garantías y el derecho al juez ordinario predeterminado por la ley y, por último, del derecho a la tutela judicial efectiva, en cuanto garantiza el de obtener una resolución judicial motivada y fundada en Derecho sobre las pretensiones en litigio.

(i) Consideran que la apariencia de imparcialidad de varios de los magistrados y magistrada que resolvieron el recurso núm. 271-2019 se habría visto comprometida como consecuencia de haber expresado un criterio jurídico anticipado sobre el fondo del litigio al participar previamente en el auto de 16 de julio de 2019 por el que fue desestimada la pretensión cautelar ejercitada en el recurso núm. 278-2019, que plantea cuestiones similares a las abordadas en el seguido en la vía judicial previa a este proceso de amparo.



(ii) Alegan que la negativa de la sala a plantear ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea las diversas cuestiones prejudiciales que le fueron solicitadas, en el recurso y en la solicitud de nulidad de actuaciones, vulnera sus derechos a un proceso con todas las garantías y obvia al juez predeterminado por la ley para fijar la interpretación del Derecho de la Unión Europea. Consideran los recurrentes que, en ese aspecto, el Tribunal Constitucional debe reconsiderar su doctrina declarando la obligación de planteamiento de reenvío prejudicial cuando exista una duda sobre la compatibilidad de la ley nacional aplicada con el Derecho de la Unión, como sería el caso presente. La existencia de dicha duda la apoya en diversas consideraciones expresadas por el abogado general del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y su vicepresidenta al informar o resolver sobre pretensiones de fondo o cautelares planteadas por los recurrentes [C-646/19 P (R)] u otro de los procesados en la causa especial 20907-2017 seguida ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo (C-502/109).

(iii) Afirman en su demanda que no son fundadas en Derecho las resoluciones dictadas por la Sala Tercera del Tribunal Supremo que son objeto de la pretensión de amparo, pues incurren en arbitrariedad y manifiesta irrazonabilidad, contienen afirmaciones contradictorias y su proceso deductivo es ajeno a la lógica jurídica. Dichas consideraciones se sustentan en la interpretación que los demandantes mantienen sobre las normas del Derecho de la Unión aplicables, su primacía y las exigencias hermenéuticas que las mismas proyectan sobre las normas nacionales en materia electoral que han sido aplicadas y sustentan la posición jurídica de la JEC y de la sala de enjuiciamiento.

d) Solicitan también en su demanda de amparo que este tribunal se plantee cuestión interna de inconstitucionalidad sobre el art. 224.2 LOREG.

e) Por último, mediante otrosí, proponen a este Tribunal Constitucional que, para el caso de considerar que las pretensiones de amparo han de ser desestimadas, previamente a su resolución, plantee ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea una petición de reenvío prejudicial sobre diversas cuestiones relacionadas con los presupuestos jurídicos que fundamentan cada uno de los motivos de amparo que constituyen el objeto de este proceso de amparo, tal y como ha quedado antes delimitado. Consideran que el tribunal europeo debe pronunciarse sobre la compatibilidad de las normas electorales nacionales y los criterios de aplicación de estas con el Derecho de la Unión. Justifican su petición destacando que el art. 23.2 CE remite a los «requisitos que establecen las leyes» para el acceso y permanencia en los cargos públicos representativos, por lo cual, la determinación de la compatibilidad del 224.2 LOREG con el Derecho de la Unión es necesaria para la resolución de la demanda de amparo. También destacan la relación existente entre los arts. 39.2 y 52.1 CDFUE, que establecen que las limitaciones del derecho de sufragio deben establecerse en la ley, y el art. 23.2 CE en relación con el 10.2 CE, que exige interpretar el primero de conformidad con el art 39.2 ya citado.

La solicitud de reenvío se refiere a las siguientes materias: si el proceso electoral al Parlamento Europeo se encuentra sujeto al Derecho de la Unión Europea; específicamente, si lo está la adquisición de la condición de diputado europeo, su estatuto y las condiciones de ejercicio del cargo; si es compatible con el Derecho de la Unión establecer condiciones nacionales adicionales para ejercer las funciones del cargo de diputado más allá de las previstas en el Acta electoral de 1976; si, conforme a diversas previsiones del Derecho de la Unión, para tomar posesión de su escaño y ejercer sus funciones es admisible un requisito nacional previo como el establecido en el art. 224.2 LOREG; si al margen de los supuestos establecidos en el Derecho de la Unión, es compatible una decisión judicial nacional que decreta la vacancia indefinida de un escaño obtenido hasta que se satisfagan los tramites nacionales establecidos en sus leyes de procedimiento electoral o en otras; si dicha suspensión de vigencia, y la exclusión de un diputado electo de la relación Tratado de funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) comunicada al Parlamento Europeo, es compatible con el principio de cooperación leal reconocido en el Derecho de la Unión; si este se opone a una

disposición nacional que impone la suspensión temporal de las prerrogativas de inmunidad e inviolabilidad parlamentaria condicionándolas al juramento o promesa de acatamiento de la Constitución; si la exigencia del requisito ya reseñado es compatible con los principios de equivalencia e igualdad de trato que rigen el Derecho de la Unión; si cabe suspender la inmunidad de un diputado europeo electo sin previa solicitud al Parlamento; si es contrario al principio de equivalencia e igualdad de trato que la norma nacional exija el juramento de la Constitución para acceder al Parlamento Europeo, cuando no lo exige para el acceso a otros órganos legislativos nacionales, o lo es que prevea consecuencias menos gravosas por incumplir dicha exigencia; si respeta el Derecho de la Unión Europea la práctica nacional cuestionada que conlleva como consecuencia la de mantener la condición de cargos electos pero les impide adquirir la condición de diputados europeos; si la notificación al Parlamento Europeo de los resultados electorales debe practicarse sin dilación y no puede quedar condicionada al cumplimiento del requisito de juramento o promesa tantas veces reseñado, y si su sometimiento a condición desconoce el principio de equivalencia vigente en el Derecho de la Unión; si vulnera el principio de igualdad de trato que a otros diputados electos no se les haya excluido de la relación comunicada pese a no haber acatado la Constitución; si la negativa de la Sala Tercera del Tribunal Supremo a plantear las cuestiones prejudiciales que le fueron solicitadas en la vía judicial previa es compatible con el art. 267 TFUE.

Asimismo, solicitan de este tribunal la celebración de vista oral previa a la resolución del presente proceso de amparo.

4. El 2 de diciembre de 2021 el representante procesal de los demandantes propuso la recusación del magistrado don Enrique Arnaldo Alcubilla y de la magistrada doña Concepción Espejel Jorquera, por considerar que el primero se hallaba incurso en los motivos de recusación recogidos en los apartados 9, 10, 13 y 14 del art. 219 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), y la segunda en los apartados 10, 13 y 16 del mismo precepto legal.

Las solicitudes de recusación fueron inadmitidas por ATC 107/2021, de 15 de diciembre, tras considerar que venían sustentadas en «meras afirmaciones de imposible encaje en un motivo de recusación y huérfanas de todo sustento en hechos concretos» o apoyadas «en la mera invocación de una causa legal carente de cualquier vínculo con los hechos que se narran para darle sustento» [FJ 4 c)] o, por «carecer manifiestamente de fundamento suficiente» (FFJJ 5 y 6). Por ATC 17/2022, de 25 de enero, fueron también desestimadas las subsiguientes solicitudes de aclaración y súplica.

5. Por providencia de 7 de febrero de 2022, la Sala Segunda de este tribunal acordó admitir a trámite el presente recurso de amparo apreciando que concurre en el mismo una especial trascendencia constitucional [art. 50.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC)] porque plantea un problema o afecta a una faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina de este tribunal [STC 155/2009, FJ 2 a)]. En consecuencia, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 LOTC se acordó dirigir comunicación a la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo a fin de que, en el plazo máximo de diez días, remitiera certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes al procedimiento núm. 271-2019, debiendo previamente emplazarse a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, excepto a los demandantes, para que pudieran comparecer en el recurso de amparo.

En providencia separada de la misma fecha, de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.1 n) LOTC, la Sala acordó proponer al Pleno la avocación del presente recurso de amparo. La avocación propuesta fue aceptada por el Pleno, que recabó para sí el conocimiento del recurso mediante providencia de 11 de marzo de 2020.

6. Mediante escrito registrado el 11 de marzo de 2022, el letrado de las Cortes Generales y de la Junta Electoral Central, don Manuel Delgado-Iribarren García-

Campero, de conformidad con la resolución de su presidencia de 10 de marzo de 2021, compareció en representación de la Junta Electoral Central solicitando que se le tuviera por personado y parte en el presente recurso de amparo.

7. El 15 de marzo de 2022, mediante diligencia de ordenación, la secretaría de justicia del Pleno del Tribunal tuvo por recibido el testimonio de las actuaciones solicitadas y por personada y parte en el procedimiento a la Junta Electoral Central. En esa misma diligencia, a tenor de lo dispuesto en el art. 52 LOTC, se acordó dar vista de las actuaciones a las partes personadas y al Ministerio Fiscal para que en el plazo común de veinte días presentasen las alegaciones que a su derecho convenga.

8. El escrito de alegaciones presentado en representación de la Junta Electoral Central fue registrado el 7 de abril de 2022. En lo que tiene que ver con el objeto de este recurso de amparo, delimitado tras la presentación de la demanda, se formulan en él las siguientes:

a) Con carácter inicial se hacen tres consideraciones previas: (i) según la primera, es relevante tomar en consideración que, cuando la JEC hubo de pronunciarse sobre las pretensiones que ahora conforman el objeto del amparo, los demandantes «tenían la condición de personas huidas de la justicia española por haber sido dictada contra ellos por la Sala Segunda del Tribunal Supremo una orden europea de detención y entrega a las autoridades judiciales españolas». Considera que es esta situación procesal singular la que explica sus pretensiones y su decisión de no acudir personalmente a prestar el acatamiento previo a la Constitución que exige el art. 224.2 LOREG; incomparecencia esta que, según alega, justifica las decisiones adoptadas por la JEC que fueron cuestionadas en la jurisdicción ordinaria y ahora en el recurso de amparo; (ii) añade, en segundo lugar, que por decisión unilateral del Parlamento Europeo adoptada en la sesión plenaria de 13 de enero de 2020, los recurrentes tomaron posesión y ejercen desde esa fecha su cargo de diputados al Parlamento Europeo; y, por último (iii) recuerda que los tratados internacionales, incluidos los comunitarios, constituyen un criterio hermenéutico particularmente valioso en materia de derechos fundamentales, en los términos reconocidos en el artículo 10.2 de la Constitución, pero no crean derechos fundamentales a efectos del recurso de amparo constitucional, ni constituyen el canon de constitucionalidad con el que el máximo intérprete de la Constitución debe enjuiciar las alegadas vulneraciones de derechos reconocidos por la Constitución española.

b) En conexión con la segunda consideración antes expresada, el letrado de la JEC alega la pérdida sobrevenida de objeto del recurso de amparo por inexistencia actual de una lesión real, efectiva y cierta de los derechos fundamentales invocados por los recurrentes (ATC 232/2004, FJ 4). Considera que «si la finalidad genuina de todo recurso de amparo constitucional es el restablecimiento en uno o más derechos fundamentales susceptibles de este amparo, es obvio que los recurrentes no pueden ser restablecidos en un derecho que no han perdido». En tal medida, afirma que la pretensión de amparo excede del objeto y contenido de la vía de impugnación utilizada, pues, de hecho, solicita que el Tribunal Constitucional declare que el art. 224.2 LOREG es contrario al Derecho de la Unión Europea, dado que la entera fundamentación de la demanda gira en torno a esa idea.

c) En relación con la aducida vulneración de los arts. 14 y 23 CE, en cuanto se exigió a todos los candidatos electos el previo acatamiento de la Constitución para incluirles en la relación de diputados electos que habría de ser comunicada al Parlamento Europeo una vez realizado el escrutinio general y la asignación de escaños a las candidaturas, considera plenamente conformes a la Ley Orgánica del régimen electoral general y a la Constitución Española las sucesivas decisiones adoptadas por la JEC que han sido impugnadas en este proceso de amparo. Considera jurídicamente erróneo el presupuesto de las quejas en cuanto pretenden la aplicación del art. 108 LOREG sin tener en cuenta el art. 224.2 de esta, dado que en el caso de las elecciones al Parlamento Europeo el requisito previo de acatamiento de la Constitución exigido por

la ley ha de cumplirse ante la propia JEC. Es el hecho de no haber expresado presencialmente dicho acatamiento a la Constitución lo que justificó que no se les entregaran las credenciales solicitadas, ni se comunicara al Parlamento Europeo el resultado electoral con la asignación de escaños y sus titulares hasta no transcurrir las dos convocatorias fijadas para prestar juramento o promesa de acatamiento de la Constitución.

Añade que no se ha producido la vulneración de derechos fundamentales alegada pues el acceso a cargo representativo en condiciones de igualdad está supeditado a los requisitos establecidos en las leyes, por lo que, para determinar su cumplimiento han de integrarse las normas electorales que han sido aplicadas en este caso, así como las consecuencias de su incumplimiento.

Y reitera que la única razón por la que los demandantes no fueron incluidos en la relación de diputados electos remitida al Parlamento Europeo fue «su exclusiva voluntad de no acudir a cumplir el requisito previsto en la legislación electoral española». Y señala que las normas del Derecho de la Unión que regulan la elección de diputados al Parlamento no prevén ninguna disposición «sobre la forma en que ha de procederse a la proclamación de candidatos electos, ni tampoco que prohíba establecer un requisito como el del acatamiento de la norma fundamental del Estado». Por ello, en sus decisiones, la JEC se limitó a aplicar la legislación electoral vigente y lo hizo de forma igualitaria, sin discriminación para ninguna candidatura ni candidato.

d) Tampoco comparte el representante de la JEC la argumentación de los demandantes según la cual la actuación cuestionada vulnera el Derecho de la Unión Europea. Destaca que, conforme al art. 8 del Acta electoral de 1976 aplicable en materia de elecciones al Parlamento Europeo, la regulación del procedimiento electoral corresponde a los Estados miembros y el Derecho de la UE solo resulta aplicable respecto a las disposiciones especiales que los tratados han previsto, ninguna de las cuales impide establecer el requisito previo de acatamiento de la Constitución. No considera que la posición jurídica de los recurrentes venga inequívocamente apoyada por los pronunciamientos de la STJUE de 19 de diciembre de 2019, dictada en el caso del señor Junqueras i Vies, pues cabe interpretar que su contenido es compatible con la exigencia establecida en el art. 224.2 LOREG, pues aquella no constituye un acto aclarado, dado que no se pronunció sobre la pretensión que ha sido ejercitada en la vía judicial previa y constituye el objeto de este proceso de amparo. Añade que, en este sentido, la Sala Tercera del Tribunal Supremo, ante la petición de reenvío prejudicial que le fue solicitada argumentó razonadamente que «ninguna relevancia tendría para las pretensiones sustantivas de los recurrentes ya que es notorio que han sido reconocidos como miembros del Parlamento Europeo y que como tales están ejerciendo sus cargos. De ahí que ninguna utilidad tendría que ordenáramos la expedición de unas credenciales que el Parlamento Europeo ha considerado innecesarias».

e) No aprecia que haya habido diferencia de trato en relación con el otorgado a la candidata señora Durá Ferrandis, que sustituyó a un diputado electo por renuncia inicial de este, ya que, en ese caso, aunque se comunicó al Parlamento el nombre de la sustituta para que fuera conocido el cambio, la comunicación quedaba supeditada al cumplimiento del requisito previo de acatamiento a la Constitución, que fue presencialmente prestado poco después.

f) Por último, no comparte con los demandantes que las resoluciones judiciales impugnadas no sean fundadas en Derecho o sean vulneradoras del resto de derechos sustantivos alegados, pues las mismas no han desconocido su contenido al resolver la impugnación judicial, por lo que la queja no expresa sino su discrepancia con el contenido de estas.

9. Mediante escrito presentado el día 10 de mayo de 2022, el fiscal ante el Tribunal Constitucional formuló sus alegaciones con el siguiente orden y contenido:

a) Según su criterio, la pretensión de amparo se apoya en su totalidad en la supuesta contradicción e incompatibilidad existente entre el art. 224.2 LOREG y los

arts. 108 LOREG y 23 CE, lo que también ponen en relación con el art. 12 del Acta relativa a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo (DO L 278, de 8 de octubre de 1976), interpretada conforme al art. 29.2 CDFUE. Entienden los recurrentes que tanto la JEC como el Tribunal Supremo habrían vulnerado sus derechos al no apreciar esta incompatibilidad, lo que llevó a no incluirles en la relación de candidatos electos comunicada al Parlamento Europeo so pretexto de no haber prestado juramento o promesa de acatar la Constitución española en el ejercicio de sus cargos representativos.

b) Descarta, en primer lugar, que pueda apreciarse que los recurrentes han sufrido diferencia de trato por parte de la JEC en relación con el otorgado a la candidata señora Durá Ferrandis, cuya elección fue comunicada al presidente del Parlamento Europeo como diputada sustituta de otro candidato electo que renunció al puesto que le correspondía. Tras analizar los acuerdos y comunicaciones de la JEC relativos a dicha sustitución, concluye el Ministerio Fiscal que en todos los casos la comunicación se refirió única e inicialmente a la sustitución y, en todo caso, fue simultánea y supeditada siempre al cumplimiento de la exigencia de acatamiento de la CE (art. 224.2 LOREG).

c) En relación con el cuestionamiento de las resoluciones y comunicaciones adoptadas por la JEC, el fiscal realiza una consideración previa. Según la misma, la referencia al Derecho de la Unión Europea tiene como objeto propugnar la inaplicación de la obligación nacional de acatamiento de la Constitución Española, legalmente establecida. En esa medida, añade, los recurrentes parecen sostener que el art. 39.2 CDFUE desplazaría como parámetro constitucional al art. 23 CE, salvo que se concluya que este impide ya en sí mismo exigir el acatamiento de la Constitución.

No aprecia el fiscal que la actuación de la JEC haya vulnerado el derecho de los recurrentes a acceder en condiciones de igualdad al cargo representativo para el que fueron elegidos (art. 23.1 CE). Apoyándose en la idea de que se trata de un derecho de configuración legal, que se integra con las leyes que lo desarrollan, concluye señalando que la caracterización constitucional del derecho invocado no puede completarse integrando las normas del Derecho de la Unión que se citan, por cuanto no existe norma específica ni pronunciamiento alguno del Tribunal de Justicia de la Unión Europea al respecto, dado que no lo sería el que tantas veces invocan los recurrentes, esto es la STJUE de 19 de diciembre de 2019 dictada en el asunto *Junqueras Vies* (C-502/19), centrada en el momento de adquisición de la inmunidad parlamentaria, pero no en la posibilidad de establecimiento de requisitos previos nacionales para acceder al cargo para el que han sido elegidos los demandantes. Defiende el Ministerio Fiscal la tesis sostenida en las sentencias impugnadas, según la cual la negativa a prestar acatamiento a la Constitución conlleva la suspensión en el ejercicio del cargo obtenido por elección representativa. Según su criterio, esta conclusión y efecto deriva directamente de la ley aplicada, y no se opone a ninguna de las reglas del acervo jurídico de la Unión Europea, ni contradice ninguna de sus disposiciones aplicables al caso. Concluye el fiscal su alegato en este aspecto señalando que «la infracción del Derecho europeo que los demandantes denuncian no es más que la consecuencia de su propia negativa a cumplir un trámite –como lo ha denominado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea– impuesto por una norma de Derecho interno (que, como subraya el Tribunal Supremo, nunca había sido cuestionada, y que, como es público y notorio, la propia Presidencia del Parlamento Europeo había aceptado y aplicado antes) única y exclusivamente porque su cumplimiento podía comprometer su estatus de prófugos de la justicia penal española».

d) En cuanto a las resoluciones judiciales que ratificaron los acuerdos de la JEC, tampoco aprecia el Ministerio Fiscal que en la resolución de su recurso jurisdiccional hayan sido vulnerados los derechos de los recurrentes a un juez imparcial, a un proceso con todas las garantías, como consecuencia de la negativa a plantear cuestión

prejudicial, al juez predeterminado por la ley, o a recibir una respuesta fundada en Derecho sobre las pretensiones planteadas.

(i) Afirma que no ha sido debidamente agotada la vía judicial previa para cuestionar la imparcialidad de los magistrados de la Sala, dado que los recurrentes no han acudido al procedimiento exigible de recusación dando así oportunidad de reparar la supuesta vulneración de su derecho.

(ii) Considera que la negativa fundada a plantear al Tribunal de Justicia de la Unión Europea una petición de reenvío prejudicial sobre la materia tampoco vulnera los derechos fundamentales alegados, pues vino apoyada, en su opinión, en una exégesis racional de la legalidad ordinaria aplicada, puesta en relación con las normas europeas alegadas, tal y como ha exigido este tribunal en la STC 37/2019. El fiscal comparte plenamente los argumentos expuestos por la Sala Tercera del Tribunal Supremo para rechazar la necesidad de plantear el reenvío prejudicial solicitado. Según estos, la cuestión prejudicial no era relevante para la resolución de la pretensión planteada en la vía judicial «una vez que los recurrentes ya han sido admitidos como diputados del Parlamento Europeo, dado que la respuesta no llevaría, cualquiera que fuera, a que la sentencia a dictar modificara tal hecho: en caso de considerarlo incompatible, porque ya tienen lo que querían y en el supuesto de que concluyera lo contrario porque el Tribunal Supremo carece de jurisdicción para modificar la situación que les ha reconocido el Parlamento Europeo».

(iii) En plena conexión con lo expresado, descarta el Ministerio Fiscal que la motivación ofrecida por la Sala Tercera del Tribunal Supremo al desestimar la alegada vulneración de derechos fundamentales que se imputa a la JEC pueda ser calificada como arbitraria, manifiestamente irrazonable o fruto de un error patente de hecho que derive de las actuaciones. Comparte el fiscal el criterio del tribunal enjuiciador, según el cual (i) no existen motivos reales para albergar una duda fundada sobre la compatibilidad del artículo 224.2 LOREG y el Derecho Europeo (en particular, el artículo 8 del Acta europea); y (ii) el planteamiento de la cuestión prejudicial no era necesario, en la medida en que no podría producir ningún efecto útil sobre el resultado del proceso, cualquiera que fuera la respuesta recibida.

En este sentido, considera decisiva la incorporación *de facto* de los demandantes al pleno ejercicio de la función parlamentaria ante la cámara europea, pues, como entendió el Tribunal Supremo «en el momento de adoptarse dichas resoluciones nada podía justificar la inaplicación del artículo 224.2 LOREG (...), de modo que no hay razones objetivas suficientes para considerar lesionado el derecho de los demandantes. Desde ese punto de vista, el argumento de que un fallo estimatorio de la demanda debido al eventual pronunciamiento del Tribunal de Justicia de la Unión Europea no tendría en realidad ninguna relevancia para las pretensiones "sustantivas" deducidas en el proceso contencioso puede arrojar luz sobre el verdadero sentido del razonamiento judicial, en cuanto la mera anulación formal de los actos impugnados en nada serviría ya para la reparación del derecho supuestamente lesionado».

En tal medida, las alegaciones concluyen señalando que «el indudable interés en obtener una interpretación cierta procedente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea acerca del ámbito de aplicación del art. 8 del Acta electoral europea de 1976, e incluso el desacuerdo con la concepción de la tutela efectiva del derecho que se desprende de la sentencia recurrida, basada en la inviabilidad material de su reparación, no aportan a juicio de esta Fiscalía sustento bastante para una imputación de irracionalidad, arbitrariedad o error patente al razonamiento del Tribunal Supremo».

10. Por providencia de 15 de noviembre de 2022, se señaló ese mismo día para deliberación y votación de la presente sentencia.

## II. Fundamentos jurídicos

### 1. Determinación del objeto de la pretensión de amparo.

El recurso de amparo se dirige contra el acuerdo de 13 de junio de 2019 de la Junta Electoral Central que desestimó la petición de que fuera comunicada inmediatamente al Parlamento Europeo el acta de proclamación de candidatos electos, y se entregara a los demandantes la credencial acreditativa de tal condición, así como una copia certificada del acta de su proclamación y del escrutinio general de las elecciones europeas celebradas el 26 de mayo de 2019. Se quejan también de que, como consecuencia de no haber prestado presencialmente acatamiento a la Constitución, como exige el art. 224.2 LOREG, la Junta Electoral no les incluyera en la relación de diputados electos comunicada al Parlamento Europeo el 17 de junio siguiente.

Como con más detalle ha quedado expuesto en los antecedentes, el objeto principal del presente recurso de amparo consiste en determinar si las decisiones de la Junta Electoral, ratificadas judicialmente, constituyen una limitación ilegítima de su derecho a acceder y ejercer conforme a la ley, en condiciones de igualdad, el cargo público representativo a cuya elección concurren (art. 23.2 CE), y del correlativo derecho de los ciudadanos a participar en las funciones públicas a través de sus representantes (art. 23.1 CE). La finalidad declarada de la impugnación de los acuerdos de la Junta Electoral Central no era sino acceder plenamente al ejercicio del cargo electivo de europarlamentarios a pesar de no haber dado cumplimiento presencial al citado requisito, recogido en la Ley Orgánica del régimen electoral general como condición previa para hacer posible tal asunción.

A esta pretensión nuclear son funcionales el resto de los motivos de amparo que justifican la demanda de forma derivada, complementaria o subsidiaria. Con ellos se denuncia también que, como consecuencia de no haber accedido al cargo electivo obtenido –con las prerrogativas parlamentarias que conlleva, singularmente la inmunidad de desplazamiento y de jurisdicción–, se habrían vulnerado sus derechos a la libertad personal y de circulación, reconocidos en los arts. 17 y 19 CE. Por último, se reclama de este tribunal la declaración de que, al revisar la actuación de la Junta Electoral Central, la Sala Tercera del Tribunal Supremo ha vulnerado sus derechos a un tribunal imparcial, a la tutela judicial efectiva mediante una resolución fundada en Derecho, así como a un proceso con todas las garantías y al juez ordinario predeterminado por la ley (art. 24 CE). Las dos últimas vulneraciones aducidas se vinculan a la decisión judicial de no aceptar la solicitud de que fuera planteada una petición de reenvío prejudicial al Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre el fondo de su impugnación.

El representante de la Junta Electoral Central aduce, en primer lugar, la pérdida de objeto del recurso de amparo por la inexistencia de una lesión real, efectiva y cierta en los derechos fundamentales invocados, pues, tal y como se recoge en las resoluciones judiciales impugnadas, el 13 de enero de 2020 ambos recurrentes fueron reconocidos por el Parlamento Europeo como miembros de la cámara representativa, manteniendo desde entonces esa condición, lo que les ha permitido el ejercicio pleno de todas las prerrogativas del cargo.

Subsidiariamente, entiende que no ha sido vulnerado el derecho de los recurrentes a acceder en condiciones de igualdad y conforme a la ley al cargo representativo para el que fueron elegidos, dado que a todos los candidatos electos se les exigió por igual el previo acatamiento de la Constitución. Considera que la Ley Orgánica del régimen electoral general es la ley aplicable, dado que, para el procedimiento electoral, las normas europeas alegadas remiten a las leyes nacionales de cada Estado miembro de la Unión Europea. Añade, finalmente, que las resoluciones judiciales que ratificaron los acuerdos de la Junta Electoral son plenamente fundadas en Derecho, tanto al denegar el planteamiento de cuestión prejudicial como al desestimar la impugnación judicial presentada.

Por último, el Ministerio Fiscal plantea un óbice procesal y solicita la desestimación del recurso de amparo. Considera que no ha sido debidamente agotada la vía judicial

previa para cuestionar la imparcialidad de los magistrados de la Sala, dado que los recurrentes no han acudido al procedimiento exigible de recusación dando así oportunidad de reparar la supuesta vulneración de su derecho alegado. Y, en lo demás, propugna la desestimación del amparo pretendido al considerar que no se han producido las vulneraciones de derechos fundamentales aducidas. Singularmente, en cuanto a la pretensión principal, considera que ni la actuación de la Junta Electoral que ha sido impugnada, ni las resoluciones judiciales que la han ratificado, han vulnerado el derecho de los recurrentes a acceder en condiciones de igualdad al cargo representativo para el que fueron elegidos, dado que se trata de un derecho de configuración legal, que se integra con las leyes que lo desarrollan, que no son en este caso las normas del Derecho de la Unión Europea que se citan en la demanda, por cuanto no existe norma específica ni pronunciamiento alguno del Tribunal de Justicia de la Unión Europea al respecto. En tal medida, aprecia que no era relevante plantear cuestión prejudicial, al haber sido desestimadas las pretensiones formuladas con una resolución fundada en Derecho que, razonadamente descartó tal solicitud.

2. Óbice procesal: los magistrados que integraron el tribunal de enjuiciamiento no fueron recusados.

Respecto de la invocación del derecho al juez imparcial (art. 24.2 CE), el fiscal ante el Tribunal Constitucional aduce que concurre un óbice procesal fundamentado en el principio de subsidiariedad que caracteriza al recurso de amparo constitucional; se trata de la falta de denuncia formal y agotamiento en el proceso a través del cauce legal correspondiente de la vulneración del derecho constitucional alegado tan pronto como, una vez conocida, hubiera lugar para ello (art. 44.1 LOTC).

De lo expuesto en los antecedentes [3 c), apartado (i)] se deduce que el fundamento de la queja se apoya en la participación de varios magistrados y una magistrada en la resolución por auto de 16 de abril de 2019 de una pretensión cautelar planteada en otro proceso judicial con objeto similar al presente. Pero, como señalaron las resoluciones judiciales recurridas y pone de manifiesto el fiscal en sus alegaciones, en ningún momento fue solicitada en la vía judicial previa la exigible recusación de los magistrados y magistrada de cuya apariencia de imparcialidad se duda, una vez fue conocida la causa que ahora justifica su pretensión. Siendo esto así –como ya expresamos en la STC 26/2022, de 24 de febrero, FJ único–, el Tribunal Constitucional no puede entrar a valorar si existió en la instancia la vulneración denunciada, porque no se ha dado cumplimiento a la exigencia procesal de admisibilidad que ha sido aducida.

Cabe recordar de nuevo que, cuando se denuncia como vulnerado el derecho al juez o tribunal imparcial, una consolidada jurisprudencia constitucional ha interpretado la exigencia procesal de previa invocación afirmando: (i) que el instrumento primordial para preservar el derecho a la imparcialidad del juzgador es la recusación; (ii) que el derecho a plantearla está sujeto a configuración legal; y (iii) que forma parte de tal configuración legal la obligación de que, quien denuncia la falta de imparcialidad del juzgador, proponga la recusación tan pronto como se tenga conocimiento de la existencia de la causa que la funde (en este sentido, véase la STC 140/2004, de 13 de septiembre, FJ 5, y jurisprudencia allí citada). De modo tal que la falta de interposición del incidente de recusación, una vez existió la oportunidad para ello, equivale a la ausencia de denuncia formal en el proceso de la vulneración del derecho al juez imparcial.

En el caso que nos ocupa, el incidente de recusación era también un remedio efectivo a la luz del art. 13 del Convenio europeo de derechos humanos (CEDH), porque ofrece al justiciable la posibilidad de obtener el examen de una queja defendible basada el Convenio (SSTEDH de 27 de abril de 1988, asunto *Boyle y Rice c. Reino Unido*, § 52; de 21 de febrero de 1990, asunto *Powell y Rayner c. Reino Unido*, § 31, y de 21 de enero de 2011, asunto *M.S.S. c. Bélgica y Grecia*, § 288) y, eventualmente, la reparación adecuada.

Como sostiene la jurisprudencia constitucional antes citada, la exigencia de interponer la recusación lleva aparejada la carga de impugnar con premura la idoneidad



subjetiva de quien sea juzgador, limitándose, o excluyéndose «la posibilidad de la invocación tardía de la causa de recusación cuando esta se dirija, no ya a apartar al *iudex suspectus* del conocimiento del proceso, sino a anular lo ya decidido definitivamente por él. Precisamente por ello el art. 223.1 LOPJ requiere, por razones immanentes al proceso mismo en el que se trata de hacer valer el derecho a la imparcialidad judicial, un obrar diligente de la parte a la hora de plantear la recusación, so pena de verse impedida para hacer valer la causa de recusación como causa de nulidad de la sentencia. Existen, pues, poderosas razones para impedir que la alegación de las causas de recusación que traducen dudas sobre la imparcialidad subjetiva de un tribunal se exteriorice una vez conocida la resolución final del proceso desfavorable a los intereses de la parte, cuando esta abrigaba tales dudas con anterioridad a que se emitiera el fallo» [STC 184/2021, de 28 de octubre, FJ 6 e); en el mismo sentido SSTC 122/2021, de 2 de junio, FJ 7, y 140/2004, de 13 de septiembre, FJ 5].

### 3. Sobre la alegada pérdida de objeto del recurso de amparo.

El representante de la Junta Electoral Central pone el acento en una circunstancia sobrevenida a la iniciación del proceso judicial previo que ya hemos tomado en consideración en la STC 26/2022, de 24 de febrero. Como hemos recogido en los antecedentes [2 j)], en la sesión plenaria de 13 de enero de 2020, a raíz de la STJUE de 19 de diciembre de 2019, asunto *Junqueras Vies*, C-502/19, el Parlamento Europeo tomó nota de la elección de los señores Puigdemont y Comín como diputados del Parlamento Europeo con efecto retroactivo a partir del 2 de julio de 2019, fecha en la que se celebró su primera sesión tras las elecciones de 26 de mayo de 2019. En consecuencia, desde aquella fecha, ambos fueron autorizados a asumir sus funciones, a ejercer su mandato representativo y a ocupar su escaño, ejerciendo plenamente desde entonces los derechos correspondientes al estatuto de diputado europeo.

La relevancia de esta circunstancia sobrevenida ha sido puesta de manifiesto en sus resoluciones tanto por la Sala Tercera del Tribunal Supremo, como por el Tribunal General de la Unión Europea y por este Tribunal Constitucional. No podía ser de otra forma dado el contenido y finalidad de las diversas acciones que, ante los citados tribunales, han ejercitado simultáneamente los señores Puigdemont y Comín frente a las decisiones de la Junta Electoral Central y del Parlamento Europeo; todas ellas se dirigían a acceder sin restricciones ni dilación al ejercicio del cargo de diputado europeo, una vez el 13 de junio de 2019 fueron proclamados diputados electos por la Junta Electoral.

Así, en la Sentencia núm. 722/2020, de 10 de junio, que es objeto del presente recurso de amparo, la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo consideró improcedente someter al Tribunal de Justicia de la Unión Europea cuestión prejudicial alguna sobre el objeto del recurso dada la falta de relevancia que tendría el pronunciamiento que pudiera obtenerse para las pretensiones sustantivas de los recurrentes, por cuanto «es notorio que han sido reconocidos como miembros del Parlamento Europeo y que como tales están ejerciendo sus cargos» por lo que «ninguna utilidad tendría que ordenáramos la expedición de unas credenciales que el Parlamento Europeo ha considerado innecesarias».

También el Tribunal General de la Unión Europea tuvo en cuenta la circunstancia sobrevenida ahora alegada al analizar la pretensión cautelar planteada por los señores Puigdemont y Comín frente a la comunicación de 27 de junio de 2019 del presidente del Parlamento Europeo, en la que les indicó que no podía tratarlos como futuros miembros de la Cámara en cuanto sus nombres no figuraban en la lista de candidatos electos notificada oficialmente por las autoridades españolas el 17 de junio anterior. Así, mediante auto de 19 de marzo de 2020, tras recibir comunicación del Parlamento Europeo que señalaba que el 13 de enero de 2020 había tomado nota de la elección de los demandantes como diputados europeos en representación de España y que los trataba como tales con efecto retroactivo a partir del 2 de julio de 2019, el presidente del Tribunal General apreció que la demanda de medidas provisionales había quedado

efectivamente sin objeto, por lo que no era necesario pronunciarse sobre la solicitud cautelar.

La misma conclusión fue alcanzada por este tribunal en el ATC 69/2020, de 14 de julio, y en la STC 26/2022, de 24 de febrero (ambas dictadas en el recurso de amparo núm. 6314-2019, también formulado por los recurrentes). En dichas resoluciones se decretó el archivo de la pretensión cautelar de suspensión planteada y, después, la extinción de la pretensión principal que era objeto del recurso de amparo, tras apreciar la pérdida sobrevenida de objeto de ambas como consecuencia de la citada decisión de 13 de enero de 2020, del Parlamento Europeo.

Cabe anticipar que una conclusión idéntica es aplicable a la pretensión principal que conforma el presente proceso de amparo, a través de la que se denuncia la vulneración del derecho a acceder y permanecer en condiciones de igualdad en el cargo público representativo para el que fueron elegidos (art. 23.1 CE).

La satisfacción extraprocésal de las pretensiones formuladas en amparo y la desaparición sobrevenida del objeto del proceso, aun cuando no contempladas expresamente en el artículo 86.1 LOTC (pero sí en el art. 22 de la Ley de enjuiciamiento civil), han sido admitidas por este tribunal como una de las formas de terminación de los distintos procesos constitucionales [entre otras, SSTC 42/1982, de 4 de julio; 151/1990, de 4 de octubre, FJ 4; 139/1992, de 13 de octubre, FJ 2; 57/1993, de 15 de febrero, FJ único; 69/1997, de 8 de abril, FJ 4; 257/2000, de 30 de octubre, FJ 1; 10/2001, de 29 de enero, FJ 2; 73/2018, de 5 de julio, FJ 2; 52/2021, de 15 de marzo, FJ 2 b), y 120/2021, de 31 de mayo, FJ 2]. Así lo hemos apreciado en numerosos procesos como el presente pues, el recurso de amparo es un remedio jurisdiccional idóneo únicamente para la reparación de lesiones singulares y efectivas de los derechos fundamentales, sin que puedan hacerse valer por medio de dicha vía otras pretensiones que las dirigidas al restablecimiento o la preservación de aquellos derechos (art. 41.3 LOTC). En tal medida, con carácter general, hemos rechazado las pretensiones puramente declarativas desvinculadas de una lesión actual, real y efectiva del derecho invocado (STC 131/1998, de 16 de junio, FJ 2). Por ello, cuando la pretensión ejercitada dirigida al restablecimiento o la preservación de aquellos derechos se ha visto satisfecha fuera del propio proceso de amparo y la lesión constitucional denunciada no pervive, debe concluirse que este carece desde ese momento de objeto sobre el que deba pronunciarse este tribunal (SSTC 73/2018, de 5 de julio, FJ 2; 52/2019, de 11 de abril, FJ 3, y 161/2020, de 16 de noviembre, FJ único).

Dicha circunstancia, ajena a la actuación de este tribunal, puede haberse producido ya en el momento de formulación de la demanda de amparo (SSTC 57/1993, de 15 de febrero, FJ único; 11/2020, de 28 de enero, FJ 1; 61/2001, de 26 febrero, FJ 2; 171/2021, de 7 de octubre, FJ 3, y 80/2021, de 19 de abril, FJ 6) –como ocurre en este caso–, o bien con posterioridad a su iniciación, durante el desarrollo del proceso constitucional de protección de derechos fundamentales.

La aplicación de los criterios expuestos a la pretensión principal planteada en el recurso permite constatar que, por decisión del Parlamento Europeo de 13 de enero de 2020 –varios meses antes de la presentación de la demanda de amparo, que lo fue el 16 de noviembre del mismo año–, los demandantes obtuvieron la satisfacción extraprocésal de su pretensión principal y, con ella, el cese de la limitación que denuncian de sus derechos, esto es, el acceso a la condición de diputado europeo con reconocimiento y posibilidad de pleno ejercicio de la función parlamentaria para la que habían sido proclamados diputados electos como consecuencia de las elecciones europeas celebradas el 26 mayo de 2019. Lo que significa la reparación *de facto* de los derechos fundamentales que, de forma nuclear, constituyen el contenido de la pretensión de amparo.

Por lo tanto, a partir del 13 enero 2020 se vio satisfecha fuera del proceso constitucional la pretensión deducida en la demanda de amparo, por cuanto los hoy recurrentes de amparo han visto reconocida la posibilidad de ejercer la totalidad de las funciones parlamentarias y prerrogativas que les corresponden como consecuencia de

su condición de diputados europeos electos. La decisión del Parlamento Europeo, además, reconoció a su decisión efectos retroactivos desde la primera sesión celebrada en la legislatura, que tuvo lugar el 2 de julio de 2019.

Esta circunstancia, anterior en el tiempo a la formulación de la demanda de amparo, permite apreciar ahora la extinción del objeto de la pretensión de amparo formulada por no subsistir ya entonces los efectos de las decisiones de la Junta Electoral Central cuestionadas. El fundamento de esta desestimación, al no venir apoyado en razones de fondo, hace innecesario el análisis de la pretensión de reenvío prejudicial planteada en la demanda, que deviene irrelevante para justificar este pronunciamiento.

La misma suerte han de seguir el resto de las pretensiones de amparo planteadas de forma derivada o subsidiaria que están relacionadas y cuestionan la revisión judicial de las decisiones de la Junta Electoral Central, pues todas ellas reiteran o tienen que ver de forma decisiva con la primera pretensión, cuya desestimación hemos acordado. No cabe olvidar que, en este caso, la actuación jurisdiccional reclamada lo era únicamente en su doble condición de revisora de la actuación de la Junta Electoral Central y garante de los derechos fundamentales afectados por sus decisiones, por lo que la satisfacción extraprocésal de la pretensión principal se extiende en este caso a sus derivadas.

Procede, por todo ello, la desestimación del recurso interpuesto.

#### FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido:

1.º Inadmitir el presente recurso de amparo, interpuesto por don Carles Puigdemont i Casamajó y don Antoni Comín i Oliveres, en lo que respecta a la alegada vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE), en la vertiente del derecho a un juez imparcial, por falta de invocación tempestiva [art. 44.1 c) LOTC].

2.º En todo lo demás, desestimar el recurso de amparo como consecuencia de la satisfacción extraprocésal de las pretensiones planteadas, lo que supone su pérdida de objeto.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a quince de noviembre de dos mil veintidós.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Santiago Martínez-Vares García.—Antonio Narváez Rodríguez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Ramón Sáez Valcárcel.—Enrique Arnaldo Alcubilla.—Concepción Espejel Jorquera.—Inmaculada Montalbán Huertas.—Firmado y rubricado.