



MINISTERIO
DE JUSTICIA

ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO
DIRECCIÓN DEL SERVICIO JURÍDICO DEL
ESTADO

ABOGACÍA DEL ESTADO ANTE EL TRIBUNAL
EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS Y OTROS
ORGANISMOS INTERNACIONALES COMPETENTES
EN MATERIA DE SALVAGUARDA DE LOS
DERECHOS HUMANOS

*TRADUCCIÓN REALIZADA POR LOS SERVICIOS DEL DEPARTAMENTO DE
CONSTITUCIONAL Y DERECHOS HUMANOS DE LA ABOGACÍA DEL ESTADO*

*Se recuerda que los idiomas oficiales del Tribunal Europeo de Derechos Humanos son el
inglés y el francés, en los que se publican tanto las sentencias como cualquier otro
documento del TEDH.*

SECCIÓN TERCERA

DECISIÓN

Demanda nº 30537/12

SOBERANÍA DE LA RAZÓN y otros c. ESPAÑA

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección Tercera), reunido el 26 de mayo de 2015 en Sala compuesta por:

Josep Casadevall, *Presidente*,

Luis López Guerra,

Ján Šikuta,,

Johannes Silvis,

Valeriu Grițco,

Iulia Antoanella Motoc,

Branko Lubarda, *jueces*

y Stephen Phillips, *Secretario de Sección*,

A la vista de la mencionada demanda interpuesta el 2 de mayo de 2012,

Tras la oportuna deliberación, ha decidido lo siguiente:

HECHOS

1. El primer demandante, *Soberanía de la Razón*, es un partido político español registrado en el Ministerio del Interior en septiembre de 2011. La segunda y el tercer demandantes, D^a Encarnación Martínez Segado y D. José Luis Mazón Costa, son ciudadanos españoles que se presentaron como dos de los candidatos del primer demandante a las elecciones de 2011 al Congreso de los Diputados. Los demandantes están representados ante el Tribunal por un tercer demandante, D. J. L. Mazón Costa, abogado en Murcia. Un listado de los demandantes se relaciona en el anexo.

A. Circunstancias del caso

2. Los hechos del caso, de acuerdo con lo remitido por los demandantes, pueden resumirse como sigue.

3. El procedimiento para presentar candidatos a las elecciones generales se regula en la Ley Orgánica 5/1985 de 19 de junio de 1985, que modifica la normativa del Régimen Electoral General (en adelante, Ley electoral). El art. 169.3 de la Ley electoral establece que los partidos políticos sin representación en el Congreso de los Diputados o en el Senado necesitarán la firma de al menos el 0,1 % de los electores inscritos para votar en la circunscripción. A los electores se les permite únicamente prestar su firma para una candidatura. El requisito anterior fue introducido en la Ley Electoral por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero de 2011, que entró en vigor el 30 de enero de 2011.

4. El 15 de septiembre de 2011 la Junta Electoral Central dictó la Instrucción 7/2011, cuyo art. 5 estipulaba que el plazo para recoger las firmas comienza a contar desde el día de la convocatoria de elecciones.

5. El 27 de septiembre de 2011 por Real Decreto 1329/2011, de 26 de septiembre, se convocaron elecciones al Congreso de Diputados y al Senado para el 20 de noviembre de 2011.

6. El 12 de octubre de 2011 el primer demandante comunicó a la Junta electoral de la Región de Murcia su intención de presentarse a las elecciones al Congreso de los Diputados por la circunscripción de Murcia. El primer demandante remitió una relación de diez candidatos, entre ellos el segundo y el tercer demandantes. El primer demandante no remitió las firmas acreditativas, ya que consideró que los nuevos requisitos en virtud de las disposiciones electorales mencionadas vulneraban sus derechos fundamentales.

7. El 21 de octubre de 2011 la Junta electoral de la Región de Murcia ordenó al primer demandante que remitiera las firmas acreditativas con arreglo al art. 169.3 de la Ley Electoral. El primer demandante no cumplió la instrucción.

8. El 24 de octubre de 2011 la Junta electoral de la Región de Murcia rechazó la relación del primer demandante en base al art. 169.3 de la Ley electoral. Los tres demandantes iniciaron un procedimiento contencioso-administrativo contra dicha decisión.

9. El 26 de octubre de 2011 el Juez de lo Contencioso-Administrativo núm. 7 de Murcia ratificó la decisión de la Junta electoral sobre la base de que los demandantes no habían cumplido con los requisitos del artículo 169. 3 de la Ley Electoral. Asimismo resolvió que la Instrucción 7/2011 era conforme a derecho, ya que emanaba de órgano competente y establecía

un procedimiento que podía considerarse razonable a los efectos del artículo 169. 3 de la Ley Electoral.

10. El 27 de octubre de 2011 los demandantes interpusieron un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Reclamaban que las condiciones impuestas por el art. 169.3 de la Ley Electoral y el art. 5 de la Instrucción 7/2011 suponían una vulneración de su derecho a unas elecciones libres y a la prohibición de discriminación. Reclamaron igualmente que habían podido comenzar a recoger firmas únicamente desde la fecha de convocatoria de las elecciones, disponiendo solo de veinte días para cumplir con la obligación. No lo hicieron ya que consideraban dicho período insuficiente. Invocaron el art. 14 (igualdad ante la Ley), el art. 16 (libertad ideológica), el art. 18 (derecho a la intimidad), el art. 22.1 (derecho de asociación) y el art. 23.1 y 2 (derecho a participar en los asuntos públicos y derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos) de la Constitución Española.

11. El auto del Tribunal Constitucional de 3 de noviembre de 2011 declaró inadmisibile el recurso de los demandantes por falta de vulneración de un derecho fundamental. Se apoyaba en el razonamiento de su Sentencia anterior de 2 de noviembre de 2011 en un caso análogo. El Tribunal Constitucional sostuvo que la obligación de recoger un número mínimo de firmas acreditativas constituía una restricción legítima del derecho a presentar candidatos en las elecciones garantizado por el art. 23.2 de la Constitución Española. Garantiza el objetivo de racionalizar y optimizar el proceso electoral. El Tribunal Constitucional señaló que el funcionamiento adecuado del proceso electoral podía verse perjudicado por una excesiva proliferación de candidaturas sin los avales mínimos. En concreto, la restricción tenía por objeto optimizar la asignación de recursos públicos para organizar el proceso electoral. Por último, cumple el objetivo de evitar la dispersión de votos y podría servir para que los grupos de opinión suficientemente representativos logren el umbral de representación parlamentaria.

12. El Tribunal Constitucional remarcó asimismo que la obligación de recoger un número concreto de firmas acreditativas es una práctica común en los países europeos y dentro del sistema electoral español. El art. 220.3 y 4 de la Ley Electoral solicita a los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores que deseen presentar candidatos a las elecciones al Parlamento Europeo a acreditar las firmas de 15.000 electores o las firmas de 50 cargos electos. Es más, el artículo 169. 3 de la Ley Electoral impone requisitos parecidos a las agrupaciones de electores que desean presentar candidatos en las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado, estando obligadas dichas agrupaciones de electores a recibir las firmas acreditativas de al menos el 1% de los inscritos en la circunscripción. Con respecto a esto último, el Tribunal Constitucional recordó que en el caso *Serqueda c. España* de 9 de mayo de 1994, nº 23151/94 la Junta consideró que dicha restricción no contradecía el Convenio.

13. El Tribunal Constitucional añadió que, a la vista del número mínimo de firmas necesarias en los casos mencionados, el porcentaje del 0,1 % estipulado en el art. 169.3 de la Ley Electoral debía considerarse proporcionado.

14. En relación con la reclamación de los demandantes de trato discriminatorio, el Tribunal Constitucional comprobó que de hecho la obligación se imponía únicamente a los partidos sin representación. Sin embargo, dicha diferencia de trato tenía un objetivo y justificación razonables, ya que los partidos sin representación debían demostrar un apoyo mínimo que podía presumirse en el caso de los partidos con representación.

15. En relación con el plazo para recoger las candidaturas, el Tribunal Constitucional recordó las conclusiones de su Sentencia de 2 noviembre 2011. El Tribunal Constitucional comprobó que el plazo podría ser insuficiente en circunstancias especiales, que no estaban

presentes en el caso que nos ocupa. En consecuencia, en términos generales, el plazo era proporcionado a la vista del objetivo legítimo perseguido por el art. 169.3 de la Ley Electoral así como respecto al número de firmas necesario.

B. Derecho interno relevante

16. El articulado relevante de la Constitución Española¹ dice lo siguiente:

Artículo 14

“Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”.

Artículo 23

“1. Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.

2. Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes”.

17. La normativa electoral española relevante establece lo siguiente:

1. *Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.*

Artículo 169

“1. Para las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado la Junta Electoral competente para todas las operaciones previstas en el Título I, Capítulo VI, Sección II de esta Ley, en relación a la presentación y proclamación de candidatos es la Junta Electoral Provincial.

2. Cada candidatura se presentará mediante listas de candidatos.

3. Para presentar candidaturas, las agrupaciones de electores necesitarán, al menos, la firma del 1 % de los inscritos en el censo electoral de la circunscripción. Los partidos, federaciones o coaliciones que no hubieran obtenido representación en ninguna de las Cámaras en la anterior convocatoria de elecciones necesitarán la firma, al menos, del 0,1 % de los electores inscritos en el censo electoral de la circunscripción por la que pretendan su elección. Ningún elector podrá prestar su firma a más de una candidatura”.

18. La obligación de recoger un número concreto de firmas para aquellos partidos sin representación tanto el Congreso de los Diputados como en el Senado fue introducida en primer lugar por la Ley Orgánica 2/2011 de 28 de enero de 2011, que entró en vigor el 30 de enero de 2011.

¹ Todas las citas referentes a decisiones de los Tribunales españoles, así como a leyes y/o disposiciones nacionales, son transcripciones de los originales en español de dichos documentos

2. *Instrucción 7/2011, de 15 de septiembre, de la Junta Electoral Central*

Quinto. Procedimiento de recogida de firmas

(...)

“2. Las firmas deberán recogerse para cada proceso electoral y con posterioridad a la convocatoria electoral correspondiente (...)”.

C. Documentación relevante del Consejo de Europa.

Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral. Directrices e Informe Explicativo - Adoptados por la Comisión de Venecia en su 52a sesión plenaria (Venecia, 18-19 de octubre de 2002).

Directrices

“1. Principios del patrimonio electoral europeo.

(...)

1.3. Presentación de candidaturas

i. La presentación de candidaturas individuales o de listas de candidatos puede estar condicionada a la recogida de un número mínimo de firmas;

ii. La ley no debería exigir las firmas de más del 1% del electorado de la circunscripción en cuestión;

iii. el procedimiento de verificación de las firmas deberá regirse por reglas claras, sobre todo por lo que se refiere a los plazos;

iv. la verificación deberá en principio abarcar la totalidad de las firmas; sin embargo, cuando no quede la menor duda de que se ha recogido el número de firmas exigido, no es necesario verificar las firmas restantes;

v. la validación de las firmas deberá estar terminada antes del inicio de la campaña electoral;

vi. cuando se exige un depósito, éste deberá ser reembolsable si el candidato o el partido recibe un cierto número mínimo de sufragios; el monto del depósito y el número de sufragios necesarios no deben ser excesivos.

Informe explicativo

“I. Los principios fundamentales del patrimonio electoral europeo

(...)

1. Sufragio universal

(...)

1.3. Presentación de las candidaturas

8. La obligación de recoger cierto número de firmas para la presentación de una candidatura, no se opone, en principio, al principio del sufragio universal. En la práctica, se observa que todos los partidos, con excepción de las formaciones más marginales, recogen con relativa facilidad el número de firmas necesario, siempre que los reglamentos en materia de firmas no sean utilizados para impedir que se presenten candidatos. Con el fin de evitar manipulaciones de ese tipo, es preferible que la ley no exija las firmas de más del 1% de los votantes (...)”.

RECLAMACIONES

19. Basándose en el art. 3 del protocolo núm. 1 los demandantes reclamaron que los requisitos estipulados por el artículo 169.3 de la Ley Electoral y el art. 5 de la Instrucción 7/2011 de la Junta Electoral Central, benefician a los dos partidos más consolidados en el Congreso de los Diputados y obstaculiza el derecho de los ciudadanos a participar en la vida política (votar y presentarse a las elecciones) en condiciones de igualdad.

20. Con arreglo al art. 14 del Convenio puesto en relación con el art. 3 del protocolo núm. 1 y al art. 1 del protocolo núm. 12, los demandantes reclaman que las restricciones mencionadas anteriormente vulneran su derecho a presentarse a las elecciones en las mismas condiciones que los partidos con representación.

JURISPRUDENCIA

A. Supuesta vulneración del art. 3 del protocolo núm. 1.

21. Los demandantes reclaman que los requisitos establecidos en el art. 169.3 de la Ley Electoral y en el art. 5 de la Instrucción 7/2011 de la Junta Electoral Central, suponen una restricción arbitraria y desproporcionada de sus derechos con arreglo al art. 3 del protocolo núm. 1.

22. El art. 3 del protocolo núm. 1 dice lo siguiente:

"Las Altas Partes Contratantes se comprometen a organizar, a intervalos razonables, elecciones libres con escrutinio secreto, en condiciones que garanticen la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo".

23. A pesar de que el art. 3 del protocolo núm. 1 está redactado en términos de obligación de las partes contratantes a organizar elecciones que aseguren la libre expresión de la opinión del pueblo, el Tribunal ha establecido que dicho artículo garantiza derechos individuales, incluido el derecho a votar y el derecho a presentarse a las elecciones (ver *Yumak y Sadak c. Turquía* [GC], nº 10226/03, § 109, TEDH 2008 y *Matthews c. Reino Unido* [GC], nº 24833/94, § 51, TEDH 1999)).

24. Los derechos consagrados en el art. 3 del protocolo núm. 1 no son absolutos. Tienen cabida las "restricciones implícitas", y los Estados contratantes deben tener un amplio margen de apreciación en este ámbito. Sin embargo, como último recurso el Tribunal ha de decidir si se han cumplido los requisitos del art. 3 del protocolo núm. 1. Tiene que velar porque las restricciones no coarten los derechos en cuestión hasta tal punto que socaven su verdadera esencia, y privándoles de su eficacia; que se imponen en pos de un objetivo legítimo y que los medios empleados no son desproporcionados (ver *Yumak y Sadak*, citado anteriormente, § 109, *Matthews c. Reino Unido*, citado anteriormente, § 63, *Labita c. Italy* [GC], nº 26772/95, § 201, TEDH 2000-IV y ver *Mathieu-Mohin y Clerfayt c. Bélgica*, 2 de marzo de 1987, § 52, Serie A nº 113)

25. El Tribunal ha aceptado que se puedan imponer requisitos más estrictos sobre el sufragio pasivo² en las elecciones al parlamento, a diferencia del sufragio activo³ (ver *Yumak y Sadak*, citado más arriba, § 109 y *Melnychenko c. Ucrania*, nº 17707/02, § 57, TEDH 2004-X)). Asimismo,

² Nota del traductor: derecho a participar en los asuntos públicos, concurriendo como candidato en un proceso electoral.

³ Nota del traductor: derecho a participar en los asuntos públicos mediante el voto.

el art. 3 del protocolo núm. 1 no implica que todos los partidos políticos deben necesariamente tener las mismas oportunidades para presentarse a las elecciones o las mismas probabilidades de ganar (ver *mutatis mutandis Yumak y Sadak*, citado anteriormente, § 112).

26. En el presente caso, los demandantes afirmaron que los requisitos estipulados en el art. 169.3 de la Ley Electoral les había impedido presentarse a las elecciones. El Tribunal indica al respecto que al examinar el recurso de amparo de los demandantes, el Tribunal Constitucional evaluó los criterios para dichos requisitos y comprobó que tenían un propósito objetivo y razonable, en concreto mantener y mejorar el buen funcionamiento del sistema electoral. La obligación de acreditar las firmas de al menos un 0,1 % de los electores en la circunscripción evita la proliferación de partidos políticos sin un mínimo de avales. Esta restricción sirve también para optimizar la asignación de recursos públicos en la organización del proceso electoral y evita la confusión del electorado por agrupaciones que no podrían asumir una responsabilidad política. A este respecto, los Tribunales consideran que la obligación de contar con un mínimo de apoyo anima a grupos de opinión suficientemente representativos y posibilita alcanzar un consenso parlamentario (ver *mutatis mutandis Yumak y Sadak*, citado anteriormente, § 112). El Tribunal recuerda igualmente sus conclusiones en el caso *Mihaela Mihai Neagu c. Rumania* (dec.), nº 66345/09, de 6 de marzo de 2014, § 34, en el que se comprobó que el objetivo de la obligación impuesta a los candidatos independientes de acreditar un número de firmas de apoyo era el de llevar a cabo una selección justa entre los candidatos, con el fin de asegurar su carácter representativo en el Parlamento Europeo y eliminar posibles candidatos carentes de un mínimo apoyo. El Tribunal consideró que ello era resultado de una opción realizada por el cuerpo legislativo, y basada en criterios políticos e institucionales.

27. En relación con la proporcionalidad de los medios empleados, incluso un sistema que fija un umbral relativamente alto (p. ej. respecto al número de firmas necesarias para presentarse a las elecciones o el porcentaje mínimo de votos a nivel nacional) puede considerarse que no excede el margen de apreciación permitido a los Estados en cuestión (ver *Federación nacionalista Canaria c. España* (dec.), nº 56618/00, TEDH 2001-VI). En cualquier caso, el porcentaje de firmas necesario con arreglo al art. 169.3 de la Ley Electoral ascendió al 0,1% de los electores inscritos en la circunscripción de Murcia. Este porcentaje es considerablemente más bajo que el máximo del 1% indicado en el Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral de la Comisión de Venecia de 2002. En el caso de *Miahela Mihai Neagu* citado anteriormente, el Tribunal comprobó que la obligación de recoger un número de firmas que representase en torno al 0,55% del número total de ciudadanos del censo electoral no podía considerarse excesivo, ya que el porcentaje de firmas necesario era más bajo que el umbral máximo del 1% recomendado por la Comisión de Venecia (ver *Miahela Mihai Neagu*, citado anteriormente, § 37). A este respecto, la Comisión de Venecia ha manifestado que únicamente los partidos más marginales parecen tener problemas para acreditar el número de firmas necesario. Además, se debe tener en cuenta que, de acuerdo con las conclusiones en el caso de *Asensio Serqueda*, las firmas necesarias de agrupaciones de electores con arreglo al art. 169.3 de la Ley Electoral (que ascendieron al 1% de electores en la circunscripción) no constituyó obstáculo para la libre expresión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo (ver *Asensio Serqueda c. España*, nº 23151/94, decisión de la Comisión de 9 de mayo de 1994, Decisiones e Informes 7-B, pág. 122).

28. En relación con el requisito de que a los electores únicamente se les permite prestar su firma a una candidatura estipulado en el art. 169.3 la Ley Electoral, los Tribunales concluyen que dicho requisito cumple razonablemente el objetivo legítimo de asegurar que los partidos concurrentes cuentan con apoyo concreto y esencial de parte del electorado y por lo tanto, no puede considerarse arbitrario o desproporcionado.

29. Por último, los demandantes reclaman la falta de proporcionalidad de la obligación de recoger las firmas en el plazo establecido por el art. 5.2 de la Instrucción 7/2011 de la Junta Electoral Central. Sin embargo, los demandantes no han logrado acreditar las razones por las que el plazo establecido era insuficiente para que cumplieran con la obligación en la circunscripción de Murcia a la vista del número de firmas necesario.

30. Se deduce que la reclamación de los demandantes está manifiestamente mal fundada y debe ser rechazada en cumplimiento del art. 35.3.(a) y 4 del Convenio.

B. Presunta vulneración del artículo 14 del Convenio puesto en relación con el artículo 3 del Protocolo nº 1 y presunta violación del artículo 1 del protocolo nº 12 del Convenio.

31. Con arreglo al art. 14 del Convenio puesto en relación con el art. 3 del protocolo núm. 1 y con arreglo al art. 1 del protocolo núm. 12, los demandantes declaran ser víctimas de una diferencia de trato en comparación con aquellos partidos con representación en el Congreso de los Diputados, que no estaban sujetos a la obligación de recibir un mínimo de avales.

32. El art. 14 del Convenio y el art. 1 del protocolo núm. 12 establecen:

Artículo 14

“El disfrute de los derechos y libertades reconocidos en el presente Convenio ha de ser asegurado sin distinción alguna, especialmente por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación.”

Art. 1 del protocolo núm. 12

“1. El disfrute de los derechos reconocidos por la ley ha de ser asegurado sin discriminación alguna, especialmente por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas o de otro carácter, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación

2. Nadie podrá ser objeto de discriminación por parte de una autoridad pública, especialmente por los motivos mencionados en el párrafo 1”.

33. El Tribunal reitera que la discriminación significa tratar de forma diferente, sin un objetivo y justificación razonables, a personas en situaciones similares. "Sin objetivo ni justificación razonable" significa que la controversia en disputa no persigue un "objetivo legítimo" o que no existe una "relación de proporcionalidad razonable entre los medios utilizados y el objetivo perseguido para llevarlos a cabo" (ver, entre muchas otras fuentes, *Sejdić y Finci c. Bosnia y Herzegovina* [GC], num. 27996/06 y 34836/06, § 42, TEDH 2009). El alcance del margen de apreciación de una Parte Contratante en este ámbito variará de acuerdo con las circunstancias, el contenido y los antecedentes (ver *Andrejeva c. Letonia* [GC], nº 55707/00, § 82, TEDH 2009).

34. En el caso que nos ocupa, el Tribunal indica que únicamente los partidos sin representación estaban sujetos a la obligación de recibir un mínimo de avales. Sin embargo, como subrayó el Tribunal Constitucional, este trato diferente tenía una justificación objetiva y razonable a la vista del objetivo perseguido por el art. 169.3 de la Ley Electoral, en que a los partidos sin representación se les puede solicitar que demuestren un mínimo de avales, que se puede presumir en el caso de los partidos con representación.

35. Se deduce que la reclamación de los demandantes está manifiestamente mal fundada y debe ser rechazada en cumplimiento del art. 35.3 (a) y 4 del Convenio

SOBERANÍA DE LA RAZÓN y otros c. ESPAÑA

Por consiguiente, el Tribunal por unanimidad

Declara la demanda inadmisibile.

Hecho en inglés y notificado por escrito el 18 de junio de 2015.

Stephen Phillips
Secretario judicial

Josep Casadevall
Presidente

ANEXO

1. SOBERANÍA DE LA RAZÓN es un partido político español registrado en el Ministerio del Interior y representado por J.L. MAZÓN COSTA
2. Encarnación MARTÍNEZ SEGADO es de nacionalidad española, vive en Murcia y está representada por J.L. MAZÓN COSTA
3. José Luis MAZÓN COSTA es de nacionalidad española, vive en Murcia