



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

SECCIÓN SEGUNDA

**ASUNTO ÖZGÜRLÜK VE DAYANIŞMA PARTİSİ (ÖDP)
c. TURQUÍA**

(Demanda nº 7819/03)

SENTENCIA

ESTRASBURGO

10 mayo 2012

Esta sentencia es definitiva. Puede sufrir retoques de forma.

© Consejo de Europa/Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 2013. Esta traducción no vincula al Tribunal. Para más información véase la indicación completa sobre derechos de autor al final de este documento.

© Council of Europe/European Court of Human Rights, 2013. This translation does not bind the Court. For further information see the full copyright indication at the end of this document.

© Conseil del'Europe/Cour européenne des droits de l'homme, 2013. La présente traduction ne lie pas la Cour. Pour plus de renseignements veuillez lire l'indication de copyright/droits d'auteur à la fin du présent document.

En el asunto Özgürlük ve Dayanışma Partisi (ÖDP) contra Turquía

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección Segunda), constituido en una sala compuesta por los siguientes jueces: Françoise Tulkens, *Presidente*, Danutė Jočienė, Dragoljub Popović, András Sajó, Işıl Karakaş, Guido Raimondi, Paulo Pinto de Albuquerque, *Jueces*, y Stanley Naismith, *Secretario de Sección*,

Tras haber deliberado en privado el 14 de octubre de 2011 y el 10 de abril de 2012,

Dicta la siguiente

SENTENCIA

PROCEDIMIENTO

1. El caso tiene su origen en una demanda (núm. 7819/03) dirigida contra la República de Turquía, presentada ante el Tribunal por un partido político turco, el Özgürlük ve Dayanışma Partisi («el ÖDP», el partido por la libertad y la solidaridad) («el demandante»), el 1 de octubre de 2002, en virtud del artículo 34 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales («el Convenio»).
2. El demandante está representado por el señor M. Bektaş, abogado que ejerce en Ankara. El Gobierno turco («el Gobierno») está representado por su agente.
3. El partido político demandante, que había visto reconocido su derecho a participar en las elecciones legislativas, alega haber sido objeto de discriminación, debido al rechazo de su solicitud de ayuda económica, prevista en la Constitución para los partidos políticos.
4. El 30 de julio de 2007, el Tribunal decidió dar traslado de la demanda al Gobierno. Decidió igualmente que la Sala se pronunciaría sobre la admisibilidad y el fondo del asunto al mismo tiempo.

HECHOS

I. CIRCUNSTANCIAS DEL CASO

5. El demandante, el ÖDP, es un partido político cuya sede se encuentra en Ankara.
6. Mediante Decreto del 28 de noviembre de 1998, el Consejo electoral superior publicó la lista de los dieciocho partidos políticos autorizados a participar en las elecciones legislativas y municipales del 18 de abril de 1999, lista en la que se encontraba el ÖDP. Para poder participar en las elecciones en cuestión, se exigía de los partidos políticos que tuvieran presencia en por lo menos la mitad de las provincias y que hubieran organizado ya sus congresos, por lo menos seis meses antes de la fecha del escrutinio.
7. El 23 de septiembre de 1998, el ÖDP presentó una solicitud ante el Ministerio de Finanzas para obtener la ayuda económica prevista para los partidos políticos en virtud del artículo 68 de la Constitución.
8. Mediante decisión de fecha 23 de noviembre de 1998, el Ministerio de Finanzas rechazó esta solicitud con el argumento de que sólo aquellos partidos políticos que cumplieran con las

condiciones establecidas en la Ley núm. 2820 sobre los partidos políticos podían beneficiarse de una subvención pública.

9. El 29 de diciembre de 1998, el ÖDP interpuso recurso ante el Tribunal Administrativo de Ankara para solicitar la anulación de la decisión del 23 de noviembre de 1998. En primer lugar, recordó que la Constitución misma dispone que «el Estado proporcionará ayuda económica suficiente y equitativa a todos los partidos políticos» y que «la Ley establecerá los principios aplicables a la atribución de ayuda económica a los partidos así como a las cuotas de sus miembros y a las donaciones que perciben». Observó, en particular, que los criterios impuestos por la Ley sobre partidos políticos privaban de subvención estatal a aquellos partidos que no estuvieran representados en el Parlamento. Señalando la dificultad para llevar a cabo actividades y campañas políticas si no se dispone de los recursos económicos necesarios, el partido demandante argumentó que la restricción de acceso a la financiación pública establecida por la Ley era inconstitucional y contraria a los principios de un Estado democrático, al deber del Estado de fomentar los derechos y libertades democráticas et al principio de no-discriminación. Puso de manifiesto, por añadidura, que las disposiciones en cuestión también suponían una vulneración de los textos internacionales relativos a la protección de los derechos humanos.

10. Mediante decisión de fecha 29 de septiembre de 1999, el Tribunal Administrativo de Ankara rechazó el recurso del ÖDP, declarando que éste no cumplía con las condiciones previstas por la Ley núm. 2820 sobre partidos políticos. El Tribunal no entró a analizar la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el ÖDP.

11. El ÖDP interpuso recurso de casación contra la sentencia de 29 de septiembre de 1999, repitiendo los mismos argumentos ya expuestos en primera instancia.

12. Mediante sentencia dictada el 25 de abril de 2002 y comunicada al demandante el 10 de julio de 2002, el Consejo de Estado confirmó la decisión impugnada, declarándola conforme a la Ley y al procedimiento establecido.

II. LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA INTERNAS APLICABLES

A. El contexto nacional

1. *La Constitución*

13. El último párrafo del artículo 68 de la Constitución dispone que: «el Estado proporcionará ayuda económica suficiente y equitativa a todos los partidos políticos» y que «la Ley establecerá los principios aplicables a la ayuda económica a los partidos así como las cuotas de sus miembros y a las donaciones que éstos perciben».

2. *Ley sobre partidos políticos*

14. Según el artículo 33 de la Ley núm. 2839 sobre partidos políticos, el Estado proporcionará asistencia económica (cuya cuantía total asciende a 2/5.000 de su presupuesto) a los partidos políticos representados en el Parlamento, en función del número de escaños que posean. Por añadidura, también tienen derecho a esta asistencia aquellos partidos políticos que no estén representados en el Parlamento pero que hayan obtenido por lo menos el 7% de los votos en las elecciones precedentes, y aquellos que no hayan participado en las elecciones precedentes pero que estén representados por tres diputados, como mínimo, en el Parlamento.

15. La ayuda económica que reciben los partidos políticos se ve multiplicada por tres el año en el que haya elecciones legislativas y por dos el año en el que haya elecciones municipales.

3. *La jurisprudencia constitucional*

16. Mediante sentencia del 20 de noviembre de 2008, el Tribunal Constitucional turco rechazó, por mayoría, una cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Tribunal Administrativo de Ankara, según la cual el suelo del 7% impuesto por la Ley sobre partidos políticos para la obtención de la financiación estatal era discriminatorio, y por lo tanto, inconstitucional. El Alto Tribunal llegó a esta conclusión tras considerar que los partidos políticos tienen como objetivo, en particular, el obtener el apoyo de los votantes para poder participar en el gobierno y, de esta manera, contribuir a la expresión de la opinión del pueblo. A partir de ahí, el tribunal dedujo que los partidos que no hubieran obtenido un apoyo suficiente por parte del cuerpo electoral no estaban en condiciones de contribuir a la expresión de la opinión del pueblo de la misma manera en que podían hacerlo los partidos políticos que poseían un apoyo popular mayor. Rechazó el argumento según el cual el requisito de exigir de los partidos un cierto nivel de participación en la vida política democrática antes de proporcionarles financiación pública no era objetivo, equitativo y proporcional.

17. En cambio, una minoría de entre los jueces del Tribunal Constitucional consideró, en particular, que el umbral del 7% era demasiado alto (correspondía a casi tres millones de votos, según el referéndum de 2007), y privilegiaba injustamente a los partidos políticos que superaban este requisito legal, que el criterio de «contribución a la libre expresión de la opinión del pueblo» era subjetivo y que constituía una vulneración del principio del estado de derecho.

4. *Financiación directa de los partidos políticos y breve resumen de la historia de las elecciones legislativas en cuestión en el presente asunto*

18. El ÖDP obtuvo el 0,8% de los votos válidos en las elecciones legislativas del 18 de abril de 1999, el 0,34% en las del 3 de noviembre de 2002 y el 0,15% en las de 2007.

19. Los partidos beneficiarios de financiación estatal con anterioridad a las elecciones en cuestión fueron aquellos que habían obtenido escaños en la Asamblea Nacional tras las elecciones legislativas precedentes y también aquellos que obtuvieron más de 7% de los votos válidos en éstas.

Antes de las elecciones generales de 1999, de los veintiún partidos políticos que presentaban candidatos, seis (de los cuales sólo uno no tenía representación en el Parlamento) recibieron ayuda económica por parte del Estado. En el período anterior a las elecciones generales de 2002, seis partidos (de los cuales sólo uno no tenía representación en el Parlamento), de los quince que habían presentado candidatos, recibieron ayuda estatal, y en el período anterior a las elecciones de 2007, esta ayuda fue otorgada a cinco de los partidos (de los cuales tres no estaban representados en el Parlamento) de los quince que habían presentado candidatos. El ÖDP jamás ha recibido esta ayuda.

B. Los textos internacionales

20. En su parte pertinente para este asunto, el «Código de Buena Conducta en Materia de Partidos Políticos» redactado por la OSCE/OIDDH (Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa/Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos) y la Comisión de Venecia y adoptado por esta última durante su 84ª sesión plenaria (Venecia, 15-16 de octubre de 2010, CDL-AD(2010)024), dispone lo siguiente:

«3. Subvención pública

a) Importancia de la subvención pública

176. En el mundo entero, la financiación pública y la normativa vinculada a ella (incluidas las normas relativas a la limitación de los gastos, el reparto y la ejecución imparcial) han sido concebidas y aprobadas como instrumentos potencialmente capaces de impedir la corrupción, realzar el papel importante que desempeñan los partidos políticos y poner coto a la excesiva dependencia de los donantes privados. Estos sistemas de financiación persiguen el objetivo de asegurarse de que todos los partidos tengan la oportunidad de medir sus fuerzas en el terreno electoral de conformidad con el principio de igualdad de oportunidades, y, por lo tanto, el fomentar el pluralismo político y contribuir al funcionamiento adecuado de las instituciones democráticas. Generalmente, los legisladores deben esforzarse en alcanzar un justo equilibrio entre contribuciones públicas y privadas como fuentes de financiación de los partidos políticos. La concesión de fondos públicos no debe limitar o restringir en modo alguno la independencia de un partido político.

177. La cantidad de fondos públicos otorgados a los partidos debe ser calculada cuidadosamente, de manera que constituya una contribución útil, pero que no elimine la necesidad de contribuciones privadas o anule el impacto de las donaciones individuales. Aunque las particularidades de cada elección y campaña electoral en los diferentes Estados impiden determinar una cantidad universalmente aplicable, la Ley debería establecer mecanismos de vigilancia con el fin de determinar periódicamente el impacto de los sistemas de financiación pública y la posible necesidad de modificar el nivel de los subsidios previstos. De manera general, las subvenciones deberían ser suficientes para aportar un apoyo real, sin por ello convertirse en la única fuente de ingresos ni crear condiciones de dependencia excesiva con respecto al Estado.

(...)

b) Ayuda económica

178. La Ley debería explícitamente autorizar el Estado a proporcionar ayuda económica a los partidos políticos. La concesión de fondos públicos para los partidos es, a menudo, considerada como una parte integrante del respeto del principio de igualdad de oportunidades aplicable a todos los candidatos, en particular, si el mecanismo de financiación pública incluye disposiciones específicas para mujeres y miembros de minorías. Cuando se otorga asistencia económica a los partidos, la normativa pertinente debería enunciar líneas directrices claras para poder fijar la cuantía de estas subvenciones, que deberán ser otorgadas a los beneficiarios según modalidades objetivas y de manera imparcial. (...)

c) Otras formas de asistencia pública

179. Además de la financiación directa, el Estado puede ofrecer a los partidos asistencia de otro tipo, como, por ejemplo, exención fiscal sobre ciertas actividades, concesión de tiempo de antena gratuito o utilización gratuita de salas de reuniones públicas en el marco de la campaña electoral. En cualquier caso, la ayuda financiera y no-financiera debe ser otorgada de conformidad con el principio de igualdad de oportunidades de todos los partidos y todos los candidatos (incluidos mujeres y miembros de minorías). Aunque esta ayuda no pueda tener en todo momento un carácter absolutamente “igualitario”, conviene establecer un sistema que permita asegurarse de que la ayuda pública (ya sea financiera o no) sea distribuida de manera proporcional (o equitativa) y cumpla con los criterios de objetividad, equidad y sentido común.

(...)

4. Asignación de las ayudas

183. Las modalidades de la financiación pública a los partidos políticos deberían quedar definidas en la legislación pertinente. Algunos sistemas disponen la distribución de fondos económicos con anterioridad a la celebración de unas elecciones sobre la base de los resultados alcanzados en las elecciones anteriores o la presentación de pruebas que demuestren la existencia de un nivel de apoyo mínimo. Otros sistemas disponen que las ayudas públicas sean abonadas únicamente después de las elecciones, sobre la base de los resultados definitivos. De manera general, el subsidio financiero, completo o parcial, antes de las elecciones permite garantizar de forma más adecuada la capacidad de todos los partidos para enfrentarse los unos a los otros en condiciones de igualdad.

(...)

185. La concesión de ayuda financiera puede ser o bien estrictamente igualitaria ("igualdad absoluta"), o bien proporcional, según los resultados obtenidos por los partidos en cuestión en las últimas elecciones o según el nivel de apoyo demostrado ("subsidio equitativo"). No existe sistema normativo alguno que sea universalmente aplicable en esta materia. El funcionamiento de algunos sistemas demuestra que las Leyes que prevén una financiación pública consiguen generalmente instaurar un mayor pluralismo político y una mayor igualdad de oportunidades cuando prevén un sistema de subsidios basado en el principio de igualdad absoluta y el principio de equidad. En los casos en los que se exige un nivel mínimo de apoyo para la obtención de la financiación, conviene asegurarse de que el umbral fijado no resulte excesivamente alto, so pena de menoscabar el pluralismo político y perjudicar a los pequeños partidos. Por añadidura, para satisfacer el interés del pluralismo político, conviene que el umbral para la financiación política sea inferior al exigido para la obtención de un mandato en el parlamento.

(...)

187. La Ley debería asegurar que la fórmula de atribución de fondos financieros no ofrece el monopolio ni una cantidad desproporcionada a uno de los partidos. La fórmula de atribución de fondos tampoco debería permitir que los dos mayores partidos políticos monopolicen la recepción de fondos públicos.

5. Exigencia de financiación pública

188. Sería conveniente, como mínimo, que todos los partidos representados en el Parlamento recibieran un cierto nivel de financiación pública. Sin embargo, afín de promover el multipartidismo, también debería otorgarse ayuda financiera a todos aquellos partidos que puedan demostrar que cuentan con un nivel mínimo de apoyo por parte de los ciudadanos y que presenten candidatos a unas elecciones. Esta práctica es particularmente importante para los nuevos partidos a los que debe ofrecerse una oportunidad equitativa de rivalizar con los partidos que se hallen bien establecidos.

(...)

190. La financiación pública, al proporcionar recursos añadidos a los partidos políticos, puede reforzar el pluralismo político. Por lo tanto, parece razonable que la Ley exija de los partidos beneficiarios que puedan aportar pruebas de un nivel mínimo de apoyo por parte de los votantes antes de que les sea otorgada esta ayuda económica. Sin embargo, el negarse a otorgar subvenciones públicas a otros partidos puede afectar al multipartidismo y al número de opciones políticas. Se admite, como ejemplo de buena práctica, la formulación de líneas directrices que indiquen claramente de qué manera los nuevos partidos pueden ser autorizados, en ciertos casos, a recibir subvenciones públicas y ampliar la ayuda estatal para que ésta no beneficie sólo a los partidos representados en el Parlamento. Es necesario establecer un sistema generoso que determine qué partidos tienen derecho a disfrutar de financiación pública a fin de asegurarse de que los electores dispondrán de suficientes opciones políticas entre las que llevar a cabo una auténtica elección».

FUNDAMENTOS DE DERECHO

I. ADMISIBILIDAD

21. El Tribunal constata que la demanda no está manifiestamente mal fundada en el sentido del artículo 35, párrafo 3 a) del Convenio y que no existe ningún otro motivo por el que debería ser declarada inadmisibile. Por lo tanto, debe ser declarada admisible.

II. SOBRE LA PRESUNTA VIOLACIÓN DEL ARTÍCULO 14 DEL CONVENIO, EXAMINADO EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 3 DEL PROTOCOLO NÚM.1

22. Invocando los artículos 9, 10, 11 y 14 del Convenio, el partido demandante alega que, al denegarle la ayuda económica otorgada a otros partidos por haber obtenido menos del 7% de los votos en las elecciones legislativas precedentes, el Estado ha llevado a cabo una discriminación, poniéndole en situación de desventaja en las campañas electorales de 1999, 2002 y 2007. De esta manera, el Estado ha menoscabado la libre expresión de la opinión del pueblo a la hora de elegir el cuerpo legislativo.

23. En primer lugar, el Tribunal examinará esta queja desde la perspectiva del artículo 14 del Convenio, examinándolo en conjunto con el artículo 3 del Protocolo Núm. 1. El artículo 14 dispone lo siguiente:

«El goce 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».

El artículo 3 del Protocolo Núm. 1 dispone 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».

A. Tesis de las partes

24. El demandante alega que el hecho de que le fuera rehusada la ayuda económica estatal que había solicitado creó una situación de desigualdad entre los diferentes partidos políticos candidatos a las elecciones legislativas, aumentando las posibilidades de éxito de los que ya estaban representados en el Parlamento o los que habían obtenido más de 7% de los votos en elecciones anteriores. Estos partidos se beneficiaron de una fuente de financiación importante que les favorecía injustamente (y sin tener en cuenta, por ejemplo, las disposiciones constitucionales y convencionales que prohíben la discriminación) con respecto a los partidos que concurrían por primera vez a las elecciones, especialmente en cuanto a la difusión de sus opiniones –otorgándoles un poder mayor para hacer uso de los medios de comunicación– y en cuanto a la organización de diversas reuniones y actividades socioculturales a nivel nacional.

25. El Gobierno impugna los argumentos del interesado. Observa que el trato diferenciado que reciben los partidos políticos en cuanto a su financiación pública se basa en los resultados de elecciones anteriores (en relación con el número de los votos o con los escaños parlamentarios obtenidos en esas elecciones). En otras palabras, la diferencia de trato está basada en motivos legítimos y objetivos. La denegación de una financiación pública que estuviera basada en las opiniones políticas defendidas por un partido podría ser considerada como discriminatoria. Sin embargo, no ha sido el caso en el presente asunto. Por otra parte, los Estados gozan de un margen de apreciación lo suficientemente amplio para imponer a los partidos políticos condiciones mínimas para la obtención de una ayuda estatal, mientras ello no afecte al derecho de participación de estos partidos en la vida política nacional.

B. Criterios aplicados por el Tribunal a los efectos del artículo 14 del Convenio, examinado en conjunto con el artículo 3 del Protocolo Núm. 1

26. El Tribunal recuerda que la discriminación consiste en tratar de manera distinta y sin justificación objetiva y razonable a personas que se encuentran en situaciones comparables. Un trato diferenciado carece de «justificación objetiva y razonable» si no persigue un «objetivo legítimo» o si no existe «una relación razonable de proporcionalidad entre las medidas adoptadas y el objetivo perseguido» (véase, entre mucha otra jurisprudencia al respecto, *Sejdić y Finci contra Bosnia-Herzegovina* [GS], núms. 27996/06 y 34836/06, párrafo 42, TEDH 2009). El margen de apreciación del que gozan los Estados miembros a este respecto es mayor o menor según las circunstancias, el ámbito y el contexto (*Andrejeva contra Letonia* [GS], núm. 55707/00, párrafo 82, 18 de febrero de 2009).

27. Por otra parte, el Tribunal recuerda que el artículo 3 del Protocolo Núm. 1 establece un

principio fundamental de todo régimen político verdaderamente democrático y reviste, por lo tanto, una importancia capital en el sistema del Convenio (*Mathieu-Mohin y Clerfayt contra Bélgica*, 2 de marzo de 1987, párrafo 47, serie A núm. 113). El papel del Estado como defensor final del multipartidismo implica la adopción de medidas positivas para «organizar» elecciones democráticas en «condiciones que garanticen la libre expresión de la opinión del pueblo sobre la elección del cuerpo legislativo» (*Mathieu-Mohin y Clerfayt, op. cit.*, párrafo 54).

28. Elecciones libres y libertad de expresión, especialmente la libertad de debate político, constituyen los cimientos de cualquier régimen que se declare democrático (*Mathieu-Mohin y Clerfayt, op. cit.*, párrafo 47, y *Lingens contra Austria*, 8 de julio de 1986, párrafos 41-42, serie A núm. 103). La «libre expresión de la opinión del pueblo sobre la elección del cuerpo legislativo» también entra dentro del ámbito del artículo 11 del Convenio, ya que éste garantiza la libertad de asociación y, por lo tanto, la libertad de los partidos políticos, los cuales representan una forma de asociación esencial para el funcionamiento adecuado de un sistema democrático. Tal «expresión» no se puede concebir sin la participación de una pluralidad de partidos políticos en la contienda electoral de manera que estén representadas las diversas corrientes de pensamiento presentes en el seno de la población de un país. Al vehicular estas diversas ideas no solamente dentro de las instituciones políticas sino también a través de los medios de comunicación, en todos los niveles de la vida en sociedad, los partidos políticos aportan una contribución insustituible al debate político, el cual se encuentra en el centro mismo de la noción de sociedad democrática (*Lingens, op. cit.*, párrafo 42; *Castells contra España*, 23 de abril de 1992, párrafo 43, serie A núm. 236; *Partido Comunista Unificado de Turquía y otros contra Turquía*, 30 de enero de 1998, *Repertorio de sentencias y decisiones* 1998-I, párrafo 44; y *Yumak y Sadak contra Turquía* [GS], núm. 10226/03, párrafo 107, TEDH 2008).

29. Tal y como ya lo señaló la Comisión Europea de Derechos Humanos en varias ocasiones, las palabras «libre expresión de la opinión del pueblo» significan que las elecciones no pueden conllevar ninguna forma de presión sobre la elección de uno o varios candidatos y que, a la hora de elegir, el votante no debe ser indebidamente incitado a votar por un partido en lugar de por otro (*X. contra Reino Unido* (dec.), núm. 7140/75, Decisiones e informes (DI) 7, p. 99). La palabra «elección» implica la necesidad de garantizar que los diferentes partidos políticos tengan posibilidades razonables de presentar a sus candidatos para que concurren a las elecciones (*ibidem*; véase también *X contra Islandia*, núm. 8941/80, decisión de la Comisión del 8 de diciembre de 1981, Decisiones e informes (DI) 27, p. 156; y *Yumak y Sadak, op. cit.*).

30. Dicho esto, los derechos garantizados por el artículo 3 del Protocolo Núm. 1 no poseen un carácter absoluto. Dejan cierto espacio para posibles «limitaciones implícitas» y los Estados parte deben poder disponer de un amplio margen de discreción al respecto (véase, entre mucha otra jurisprudencia, *Matthews contra Reino Unido* [GS], núm. 24833/94, párrafo 63, TEDH 1999-I, y *Labita contra Italia* [GS], núm. 26772/95, párrafo 201, TEDH 2000-IV). En cuanto al derecho a presentarse a las elecciones, es decir, el aspecto «pasivo» de los derechos garantizados por el artículo 3 del Protocolo Núm. 1, el Tribunal se muestra incluso más prudente a la hora de evaluar las posibles restricciones existentes en este contexto que cuando es llamado a examinar las restricciones impuestas al ejercicio del derecho de voto, es decir, el elemento «activo» de los derechos garantizados por el artículo 3 del Protocolo Núm. 1.

31. Sin embargo, corresponde a este Tribunal [Europeo de Derechos Humanos] el adoptar la decisión última en cuanto a si se han cumplido o no las exigencias del artículo 3 del Protocolo Núm. 1. Para ello, deberá asegurarse de que las condiciones impuestas al ejercicio del derecho de voto o del derecho a presentarse como candidato a unas elecciones no limitan los derechos en cuestión hasta el punto de resultar atentatorias contra su esencia misma, privándolos de

eficacia (Mathieu-Mohin y Clerfayt, *op. cit.*, párrafo 52).

C. Aplicación de los principios antes mencionados al presente asunto

1. Existencia de una diferencia de trato

32. En el presente asunto, el Tribunal observa que el partido político demandante alega que, durante las elecciones legislativas de 1999, 2002 y 2007, se encontró desfavorecido con respecto a los partidos políticos que se beneficiaron de la ayuda económica otorgada por parte del Estado puesto que tal asistencia le fue denegada con el argumento de que no estaba representado en el Parlamento (en razón del umbral de representatividad establecido en el 10% de los votos a nivel nacional) o de que había obtenido al menos un 7% de los votos en las elecciones precedentes.

33. El Tribunal constata que el ÖDP, fundado en 1996, sólo pudo solicitar la ayuda económica por parte del Estado a partir de las elecciones de 1999. Siempre inferiores al umbral del 7% establecido por la legislación nacional, los resultados obtenidos por el ÖDP en las elecciones posteriores –0,8% de los votos válidos en las elecciones legislativas del 18 de abril de 1999, 0,34% en las del 3 de noviembre de 2002 y 0,15% en las de 2007 (apartados 18-19 *supra*– tampoco le permitieron tener acceso a la ayuda económica en cuestión.

34. Sin embargo, el Tribunal observa que, antes de las elecciones generales de 1999, seis partidos políticos (de los cuales uno no estaba representado en el Parlamento), de los veintiuno que presentaron candidatos en estas elecciones, recibieron ayuda económica por parte del Estado. En cuanto al período anterior a las elecciones generales de 2002, seis partidos políticos (de los cuales uno no estaba representado en el Parlamento), de los quince que presentaron candidatos, recibieron ayuda económica por parte del Estado, y en cuanto al período anterior a las elecciones de 2007, esta ayuda fue otorgada a cinco partidos (de los cuales tres no estaban representados en el Parlamento) de los quince que presentaron candidatos.

35. Resulta, por tanto evidente que el sistema de financiación pública de los partidos políticos que se aplicó en el presente asunto, resultó desfavorable para el ÖDP, que no recibió asistencia alguna, con respecto a sus competidores que sí obtuvieron ese apoyo y pudieron financiar mucho más fácilmente la difusión de sus opiniones a nivel nacional. De esta manera, se puede decir que, a resultas de la aplicación del sistema en cuestión, el partido demandante ha sido objeto de una diferencia de trato en el ejercicio de sus derechos electorales garantizados por el artículo 3 del Protocolo Núm. 1.

36. Corresponde al Tribunal, a la vista de los principios anteriormente expuestos comprobar, en primer lugar, si el sistema impugnado persigue un objetivo legítimo. En segundo lugar, debe examinar si existe una relación razonable de proporcionalidad entre las medidas adoptadas y el objetivo perseguido. La aplicación de estos dos criterios le permitirá responder a la cuestión de saber si las medidas litigiosas fueron constitutivas de una discriminación contraria al artículo 14 del Convenio «y/o atentaron contra la esencia misma del derecho a la libre expresión de la opinión del pueblo en el sentido del artículo 3 del Protocolo Núm. 1».

2. Objetivo legítimo de la diferencia de trato

37. En cuanto a la financiación de partidos políticos, el Tribunal reconoce que las cuotas de los miembros, fuente tradicional de financiación, ya no resultan suficientes para enfrentarse a unos gastos que no dejan de aumentar en un contexto marcado por una gran competencia política así como por la complejidad y el coste de los medios de comunicación modernos. Observa que, en los países europeos, como en todo el mundo, la financiación pública de los

partidos políticos constituye un instrumento para luchar contra la corrupción y evitar que los partidos dependan excesivamente de donaciones privadas. También tiene como objetivo el reforzar el pluralismo político y contribuye al buen funcionamiento de las instituciones democráticas.

38. La mera observación de los sistemas aplicados en la mayoría de los Estados europeos permite concluir que no existe una normativa uniforme en la materia. En relación con este tema, el Tribunal observa que las dotaciones otorgadas a los partidos políticos con ocasión de unas elecciones se distribuyen sea de forma estrictamente igualitaria entre los diferentes partidos sea en función del principio de subsidio equitativo, es decir, en función de sus resultados respectivos en las elecciones anteriores.

39. Cabe observar, igualmente, que, los ordenamientos jurídicos de los Estados parte que han optado por el sistema de subsidio equitativo en el ámbito de la financiación pública, casi siempre exigen un nivel mínimo de apoyo electoral. Sin este nivel mínimo de representatividad, el sistema en cuestión probablemente tendría el efecto perverso de incitar a los círculos políticos a presentar múltiples candidaturas afín de percibir mayores ingresos lo cual causaría entonces una «inflación de candidaturas», puesto que cada voto obtenido lleva consigo la aportación anual de una cierta cantidad de dinero en concepto de financiación pública.

40. En todos los Estados miembro salvo en Turquía, el nivel mínimo de representatividad que un partido político debe alcanzar para poder disfrutar de financiación pública varía entre el 0,5% y el 5% de los votos en las elecciones anteriores y es a menudo inferior al umbral electoral exigido para la atribución de escaños en el Parlamento. Ello conduce a que, además de los partidos representados en el Parlamento, los nuevos partidos políticos que obtengan un nivel mínimo de apoyo de los ciudadanos también recibirán una ayuda estatal en función de su representatividad electoral.

41. El Tribunal constata igualmente que ninguno de los textos relativos a partidos políticos en un régimen democrático pluralista que han sido adoptados por los órganos del Consejo de Europa considera irrazonable el que las legislaciones internas exijan de los partidos beneficiarios que dispongan de un nivel mínimo de apoyo por parte de los votantes a la hora de percibir una financiación pública. Tampoco definen un porcentaje preciso al respecto. A este respecto, el Tribunal hace referencia a las observaciones de ciertas instituciones especializadas, de las que se deduce que, por una parte, conviene asegurarse de que el mínimo exigido no sea demasiado alto, so pena de perjudicar el pluralismo político y a los pequeños partidos («Código de Buena Conducta en Materia de Partidos Políticos» redactado por la OSCE/OIDDH y la Comisión de Venecia y adoptado el 15-16 de octubre de 2010, CDL-AD(2010)024, párrafo 185-véase apartado 22^{supra} ; y, por otra parte, que la fórmula de distribución de las ayudas públicas tampoco debería permitir que sean los dos partidos políticos más importantes los que monopolicen la recepción de fondos públicos (*idem*, párrafo 187).

42. A la vista de lo mencionado previamente, el Tribunal reconoce que la financiación pública de los partidos políticos según un sistema de subsidio equitativo que exige un nivel mínimo de apoyo electoral persigue el objetivo legítimo de reforzar el pluralismo democrático y, al mismo tiempo, impide una fragmentación excesiva y poco práctica de las candidaturas, y por consiguiente, busca reforzar la expresión de la opinión del pueblo en cuanto a la elección del cuerpo legislativo (véase, en este mismo sentido, en relación con el reembolso de gastos de propaganda y el afianzamiento de aquellos candidatos o listas electorales que hayan obtenido un cierto porcentaje de los votos, *Fournier contra Francia*, núm. 11406/85, Decisión de la Comisión del 10 de marzo de 1988, Decisiones e Informes 55, p. 130 y, *mutatis mutandis*, *Cheminade contra Francia* (dec.), núm. 31559/96, 26 de enero de 1999).

3. *Proporcionalidad de la diferencia de trato*

43. El Tribunal observa que el nivel mínimo de representatividad exigido en Turquía para los partidos que deseen recibir una financiación pública, es del 7% de los votos en las elecciones legislativas precedentes, esto es, el más alto de Europa (apartado 40 *supra*,). Para asegurarse de que el umbral en cuestión no es desproporcionado, el Tribunal examinará primero su alcance y luego los elementos correctores que lo acompañan.

44. En primer lugar, el Tribunal observa que el umbral del 7% es inferior al umbral electoral mínimo exigido –esto es, el 10% de los votos a nivel nacional– para la atribución de escaños en el Parlamento turco. Con ocasión de las elecciones legislativas a las que se refiere el presente asunto, los partidos políticos no representados en el Parlamento que alcanzaron el umbral de 7% de votos podían recibir ayuda estatal hasta que tuvieran lugar las siguientes elecciones. En las elecciones de 1999, uno de los seis partidos que percibían subvención pública no obtuvo representación en el Parlamento. En las de 2002, esta proporción no cambió, y en las de 2007, tres partidos no representados en el Parlamento y dos partidos representados recibieron financiación pública. En otras palabras, durante los períodos considerados en el presente asunto, los partidos políticos representados en el Parlamento no monopolizaron la financiación pública, ni tampoco lo hicieron el partido en el poder ni el principal partido de oposición.

45. El Tribunal también tiene en cuenta los resultados del ÖDP en las elecciones legislativas anteriores a los períodos de atribución de las ayudas públicas en cuestión. Los votos obtenidos por el partido demandante representaron entre el 0,8 y el 0,15% de los votos válidos de esas elecciones. Estos porcentajes, ampliamente inferiores al umbral de representatividad exigido en la legislación turca para otorgar una financiación pública, también hubieran sido considerados insuficientes para recibir tal subsidio en muchos de los demás Estados europeos. Aunque la demanda del partido demandante no pueda ser considerada como una *actio popularis*, puesto que el partido demandante se vio afectado de manera directa e inmediata por el umbral mínimo de representatividad litigioso, no puede dejar de observarse que el ÖDP no ha conseguido demostrar ante el Tribunal que contara con un apoyo suficiente dentro del electorado turco que le otorgase una representatividad apreciable.

46. También conviene tener en cuenta el hecho de que el Estado provee a los partidos políticos de otras formas de apoyo público diferentes de la financiación directa. Entre los varios elementos correctores del sistema de financiación pública en vigor en Turquía, según el cual no todos los partidos políticos son susceptibles de recibir una ayuda económica directa, se pueden mencionar las exenciones de impuestos de las que gozan los partidos sobre ciertos ingresos así como la puesta a disposición de tiempo de antena durante campañas electorales. Nadie ha puesto en cuestión ante el Tribunal que el ÖDP se beneficiara de estas formas de apoyo público correctivo.

47. A la vista de las conclusiones a las que ha llegado el Tribunal en cuanto al hecho de que el ÖDP no alcanzó un nivel mínimo de apoyo por parte de los ciudadanos y en cuanto al efecto compensatorio de otras formas de apoyo público de las que se benefició este partido, el Tribunal estima que la diferencia de trato litigiosa resulta razonablemente proporcional con respecto al objetivo legítimo perseguido.

48. En virtud de lo que antecede, el Tribunal llega a la conclusión de que, en las circunstancias particulares del presente asunto, la negativa del Estado a otorgar una ayuda económica directa al ÖDP, con el argumento de que este partido no había alcanzado el nivel mínimo de representatividad del 7% exigido por la Ley, estaba basada en una justificación objetiva y razonable, que no supuso un ataque contra la esencia misma del derecho a la libre expresión del pueblo y de que, por lo tanto, no vulneró el artículo 14 examinado de manera conjunta con el artículo 3 del Protocolo Núm. 1.

49. Por lo tanto, no se ha producido violación alguna de estas disposiciones.

III. SOBRE LA PRESUNTA VIOLACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 9, 10 Y 11 DEL CONVENIO

50. El partido demandante también alega que se ha producido una violación de los artículos 9, 10 y 11 del Convenio. Puesto que sus quejas están basadas en los mismos hechos que los examinados en relación con el artículo 14 del Convenio, en su aplicación conjunta con el artículo 3 del Protocolo Núm. 1, el Tribunal estima que no es necesario examinarlas por separado.

POR ESTOS MOTIVOS, EL TRIBUNAL

1º *Declara*, por unanimidad, la demanda admisible;

2º *Declara*, por cinco votos contra dos, que no se ha producido una violación del artículo 14 del Convenio, examinado conjuntamente con el artículo 3 del Protocolo Núm. 1;

3º *Declara*, por unanimidad, que no es necesario examinar por separado las quejas relativas a los artículos 9, 10 y 11 del Convenio.

Dictada en francés y notificada por escrito el 10 de mayo de 2012, conforme a los artículos 77, párrafos 2 y 3 del Reglamento del Tribunal.

Firmado: StanLey Naismith, *Secretario de Sección*; Françoise Tulkens, *Presidente*

“Los votos particulares no han sido traducidos, pero constan en Inglés y/o Francés en la versión(es) de la sentencia en el idioma original que pueden consultarse en la base de datos de jurisprudencia del Tribunal HUDOC.”

© Consejo de Europa/Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 2013.

Los idiomas oficiales del Tribunal Europeo de Derechos Humanos son el Inglés y el Francés. Esta traducción no vincula al Tribunal, ni el Tribunal asume ninguna responsabilidad sobre la calidad de la misma. Puede descargarse desde la base de datos de jurisprudencia HUDOC del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (<http://hudoc.echr.coe.int>) o de cualquier otra base de datos con la que el Tribunal de Justicia la haya compartido. Puede reproducirse para fines no comerciales, a condición de que el título completo del caso sea citado junto con la indicación de derechos de autor anterior. Si se pretende utilizar cualquier parte de esta traducción con fines comerciales, por favor póngase en contacto con publishing@echr.coe.int.

© Council of Europe/European Court of Human Rights, 2013.

The official languages of the European Court of Human Rights are English and French. This translation does not bind the Court, nor does the Court take any responsibility for the quality thereof. It may be downloaded from the HUDOC case-law database of the European Court of Human Rights (<http://hudoc.echr.coe.int>) or from any other database with which the Court has shared it. It may be reproduced for non-commercial purposes on condition that the full title of the case is cited, together with the above copyright indication. If it is intended to use any part of this translation for commercial purposes, please contact publishing@echr.coe.int.

© Conseil del'Europe/Cour européenne des droits de l'homme, 2013.

Les langues officielles de la Cour européenne des droits de l'homme sont le français et l'anglais. La présente traduction ne lie pas la Cour, et celle-ci décline toute responsabilité quant à sa qualité. Elle peut être téléchargée à partir de HUDOC, la base de jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (<http://hudoc.echr.coe.int>), ou de toute autre base de données à laquelle HUDOC l'a communiquée. Elle peut être reproduite à des fins non commerciales, sous réserve que le titre de l'affaire soit cité en entier et s'accompagne de l'indication de copyright ci-dessus. Toute personne souhaitant se servir de tout ou partie de la présente traduction à des fins commerciales est invitée à le signaler à l'adresse suivante: publishing@echr.coe.int.