



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

GRAN SALA

ASUNTO SITAROPOULOS Y GIAKOUMOPOULOS c. GRECIA

(Demanda nº 42202/07)

SENTENCIA

ESTRASBURGO

15 marzo 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 Sitaropoulos y Giakoumopoulos contra Grecia

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, constituido en una Gran Sala compuesta por los siguientes Jueces, Nicolas Bratza, Presidente, Jean-Paul Costa, Françoise Tulkens, Josep Casadevall, Boštjan M. Zupančič, Lech Garlicki, Egbert Myjer, David Thór Björgvinsson, Ján Sikuta, Ineta Ziemele, Luis López Guerra, Nona Tsotsoria, Ann Power, Zdravka Kalaydjieva, Vincent A.de Gaetano, Angelika Nußberger, Spyridon Flogaitis, Juez ad hoc, así como por Johan Callewaert, Secretario adjunto de la Gran Sala, Tras haber deliberado en privado los días 4 de mayo de 2011 y 18 de enero de 2012,

Dicta la siguiente SENTENCIA

PROCEDIMIENTO

1. El asunto tiene su origen en una demanda (núm. 42202/2007) dirigida contra la República helénica, que tres ciudadanos de este Estado, Don Nikolaos Sitaropoulos, Don Stephanos Stavros y Don Christos Giakoumopoulos («los demandantes»), presentaron ante el Tribunal, en virtud del artículo 34 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales («el Convenio»), el 20 de septiembre de 2007.
2. Los demandantes están representados ante el Tribunal por el señor I. Ktistakis, Abogado colegiado en Atenas. El Gobierno griego («el Gobierno») está representado por los delegados de su agente, la señora K. Paraskevopoulos, Asesora en el Consejo Jurídico del Estado y la señora Z. Hatzipavlou, Auditora en el Consejo Jurídico del Estado.
3. Los demandantes alegan que la imposibilidad de votar en su lugar de residencia supone una traba desproporcionada en al ejercicio de su derecho a votar en las elecciones legislativas, garantizado por el artículo 3 del Protocolo núm. 1
4. La demanda fue asignada a la Sección Primera del Tribunal (artículo 52.1 del Reglamento). Tras la inhibición del señor Christos Rozakis, Juez elegido

por Grecia, el Gobierno designó al señor Spyridon Flogaitis para ocupar su lugar en calidad de Juez *ad hoc* (antiguo artículo 27.2 del Convenio, y artículo 29.1 del Reglamento).

5. El 8 de julio de 2010, la Sala, compuesta por Nina Vajić, Anatoly Kovler, Elisabeth Steiner, Khanlar Hajiyeu, Dean Spielmann, Sverre Erik Jebens, *Jueces*, Spyridon Flogaitis, *Juez ad hoc*, así como por el señor Søren Nielsen, Secretario de Sección, dictó una sentencia en la que decidió mmmmmm y concluyó, por cinco votos contra dos, que la demanda era admisible en lo que concernía al primer y segundo demandantes y que había habido violación del artículo 3 del Protocolo núm.1 al Convenio.

6. El 22 de noviembre de 2010, tras una demanda del Gobierno con fecha 7 de octubre de 2010, el colegio de la Gran Sala decidió enviar el asunto ante la Gran Sala de acuerdo con el artículo 43 del Convenio.

7. La composición de la Gran Sala fue conforme a los artículos 26.4 y 26.5 del Convenio y 24 del Reglamento.

8. Los demandantes, así como el Gobierno presentaron sus alegaciones escritas (artículo 59.1 del Reglamento), lo mismo que la Liga helénica de los Derechos Humanos, a quien el Presidente autorizó a intervenir en el proceso escrito (artículos 36.2 del Convenio y 44.3 del Reglamento).

9. Una vista se celebró en público en el Palacio de los Derechos Humanos, en Estrasburgo, el 4 de mayo de 2011 (artículo 59.3 del Reglamento).

Comparecieron:

- *Por el Gobierno demandando*

Las señoras K. Paraskevopoulou, Asesora en el Consejo Jurídico del Estado, Z. Hatzipavlou, Auditora en el Consejo Jurídico del Estado, delegadas del agente;

- *Por los demandantes*

El Señor I. Ktistakis, Abogado, Consejero;

La señora A. Terzis, Abogada, Consejera;

El Tribunal oyó las declaraciones del señor Ktistakis y de la señora Hatzipavlou.

HECHOS

I. LAS CIRCUNSTANCIAS DEL CASO

10. Los demandantes nacieron respectivamente en 1967 y 1958, y residen en Estrasburgo. Son funcionarios en el Consejo de Europa.

11. Por Decreto presidencial núm. 154/2007 de 18 de agosto de 2007, se disolvió la Asamblea Nacional y se fijó la celebración de elecciones generales

para el 16 de septiembre de 2007.

12. Por carta de 10 de septiembre de 2007, remitida por fax al embajador de Grecia en Francia, los demandantes, residentes permanentes en Francia, expresaron su deseo de ejercer su derecho de voto en Francia en las elecciones de 16 de septiembre de 2007.

13. En su respuesta de 12 de septiembre de 2007, de acuerdo con las instrucciones e informaciones que le habían sido comunicadas por el Ministerio de Asuntos Internos, el Embajador afirmó:

«[El Estado griego] confirma su voluntad -expresada a menudo a nivel institucional- de conceder la facultad a los ciudadanos griegos, residentes en el extranjero, de votar en su lugar de residencia. Sin embargo, es evidente que tal cuestión requiere una reglamentación legislativa, que no existe actualmente. En efecto, tal reglamentación no podría efectuarse mediante un simple acto de la Administración, dado que deberían adoptarse medidas especiales para establecer centros electorales en embajadas y consulados (...). A la luz de lo que antecede y pese a la voluntad expresada por el Estado, su petición no podrá ser satisfecha por razones objetivas en lo que se refiere a las próximas elecciones».

14. El 16 de septiembre de 2007 tuvieron lugar las elecciones generales. Los demandantes, que no viajaron a Grecia, no ejercieron su derecho de voto.

II. LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA INTERNAS APLICABLES

A. Legislación y jurisprudencia internas

1. La Constitución griega de 1975

15. Las disposiciones aplicables de la Constitución dicen así:

Artículo primero

«(...)

2. La soberanía popular constituye el fundamento del régimen político.

3. Todos los poderes emanan del pueblo, existen para el pueblo y la nación y se ejercitan del modo dispuesto por la Constitución».

Artículo 51 (anterior a la revisión constitucional de 2001)

«1. El número de diputados será fijado por la Ley, sin poder ser inferior a doscientos ni superior a trescientos.

2. Los diputados representan a la nación.

3. Los diputados serán elegidos por sufragio directo, universal y secreto, por los

ciudadanos con derecho a voto, con arreglo a lo dispuesto por la Ley. La Ley no podrá restringir el derecho de voto del ciudadano salvo si éste no ha cumplido la edad legal mínima, por razones de incapacidad civil o en virtud de una condena penal firme por ciertos delitos.

4. Las elecciones tendrán lugar simultáneamente en todo el territorio. La Ley podrá fijar las modalidades de ejercicio del derecho de voto por los electores que se encuentren fuera del territorio nacional.

5. Será obligatorio el ejercicio del derecho de voto. La Ley establecerá las excepciones a dicha obligación y las sanciones penales correspondientes».

Artículo 54

«1. El régimen electoral y las circunscripciones electorales serán establecidas por una Ley que se aplicará a las elecciones que tendrán lugar inmediatamente después de las anteriores, a menos que una disposición explícita adoptada por mayoría de dos tercios del número total de diputados prevea su aplicación inmediata a las elecciones inmediatamente siguientes.

2. El número de diputados de cada circunscripción será fijado por decreto presidencia en base a la población legal de la circunscripción, establecida, según los resultados del último censo, en función del número de personas registradas en las listas municipales correspondientes, así como está previsto por la Ley. Los resultados del censo tomado en consideración serán publicados en la base de datos del servicio competente, un año después del último día de censo.

3. Una parte de la Sala de diputados, no superior a una veintea parte del número total de diputados, podrá ser elegida por el conjunto del territorio en función de la fuerza electoral total de cada partido en el país y de manera uniforme, así como prescribe la Ley.»

Artículo 108

«1. El Estado velará por las condiciones de vida de la diáspora helénica y por el mantenimiento de sus vínculos con la Madre Patria. Velará asimismo por la instrucción y la promoción social y profesional de los súbditos helenos que trabajen fuera del territorio nacional.

2. La Ley determinará las modalidades de organización, funcionamiento y competencias del Consejo de los Griegos en el Exterior, que tiene como misión expresar todos los valores del helenismo donde quiera que esté».

El segundo párrafo del artículo 108 fue introducido durante la revisión constitucional de 2001.

16. En 2001, el párrafo 4 del artículo 51 fue redactado como sigue:

«4. Las elecciones tendrán lugar simultáneamente en todo el territorio. Las modalidades de ejercicio del derecho de voto por los electores que se encuentren fuera del territorio nacional podrán ser fijadas por una Ley de Parlamento aprobada por mayoría de dos tercios. En lo que respecta a estas personas, el principio del voto

simultáneo no excluye el ejercicio del derecho de voto por correo u otro medio apropiado, a condición de que el recuento de votos y la proclamación de los resultados finalicen al mismo tiempo que en el territorio nacional».

2. La Ley electoral en vigor en la época de los hechos

17. En la época de las elecciones legislativas en cuestión, el Decreto presidencial núm. 96/2007, a saber la Ley electoral en vigor, preveía:

Artículo 4 - Derecho de voto

«1. Todo ciudadano griego que haya cumplido 18 años de edad, tiene derecho a votar. (...)»

Artículo 5 - Privación del derecho

«Carecen de derecho de sufragio:

a) Los incapaces bajo curatela, de conformidad con las disposiciones del Código civil.

b) Los que hayan sido objeto de una condena penal firme por haber cometido uno de los delitos previstos en el Código Penal o el Código Penal militar, durante el tiempo de su cumplimiento».

Artículo 6 - Ejercicio del derecho

«1. El derecho a votar en una circunscripción electoral se reserva a las personas inscritas en el censo de un municipio de dicha circunscripción.

2. El ejercicio del derecho de sufragio es obligatorio».

3. El proyecto de Ley titulado «Ejercicio del derecho de voto en las elecciones legislativas por los electores griegos que resi»den en el extranjero

18. En el informe de dicho proyecto presentado al Parlamento, el 19 de febrero de 2009, por los Ministros de Asuntos Internos, Justicia y Economía, se señala que el proyecto de Ley persigue responder a «una obligación histórica de envergadura del Gobierno que, indiscutiblemente, refuerza el vínculo de los griegos en el exterior con la patria». El informe afirma que la concesión del derecho de voto a los griegos que residen en el extranjero deriva tanto del artículo 108 como del artículo 51.4 de la Constitución. En particular, en lo que se refiere al artículo 108, el informe puntualiza que éste «concede un «derecho social» a los griegos expatriados. Dicha disposición obliga al Estado griego a adoptar todas las medidas necesarias para mantener el vínculo de los griegos en el exterior con Grecia, velar por su educación griega y prever como deber estatal el ascenso social y profesional de los griegos que trabajan fuera del país. La reglamentación de las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio de los griegos expatriados en las elecciones legislativas contribuye, indiscutiblemente, a tejer vínculos reales entre los

griegos en el exterior y su patria». Remitiendo seguidamente a la respectiva disposición constitucional especial, a saber el artículo 51.4, el informe señala que la Ley a la que dicho artículo hace referencia tiene la calidad de Ley que lleva a afecto la Constitución. Por último, el informe considera que «en la época de la mundialización, no es posible que los griegos expatriados no tengan un compromiso político decisivo en cuanto a la evolución de su propio país».

19. El Consejo Científico del Parlamento, órgano de carácter consultivo sometido al presidente del Parlamento. Está compuesto por diez miembros, entre los que figuran profesores de derecho, de ciencias políticas, de economía, de estadística, de informática y un especialista en relaciones internacionales. Dicho órgano redactó un informe sobre el referido proyecto de Ley, de fecha 31 de marzo de 2009. En el mismo se señala que una parte de la doctrina sostenía anteriormente que el artículo 51.1 de la Constitución obligaba al legislador a autorizar el derecho de sufragio desde el extranjero para los griegos expatriados. Sin embargo, remitiéndose a otra parte de la doctrina y a los trabajos preparatorios del artículo 51.4 de la Constitución, afirmaba que el reconocimiento del derecho de sufragio desde el extranjero era facultativo y no obligatorio para el legislador. Señalaba también que la revisión constitucional de 2001 no había alterado el carácter facultativo de dicha disposición constitucional.

20. El 7 de abril de 2009, el proyecto de Ley fue rechazado por el Parlamento al no haber alcanzado la mayoría de dos tercios de la cámara que exigía el artículo 51.4 de la Constitución. Los miembros del Parlamento, principalmente los de la oposición, invocaron el número de ciudadanos griegos que vivían en el extranjero en relación con los que residían en Grecia y las consecuencias que habrían tenido sobre la composición del órgano legislativo.

B. Legislación y jurisprudencia internacionales

21. Los textos pertinentes aprobados por la Asamblea parlamentaria del Consejo de Europa establecen:

a) La Resolución núm. 1459 (2005) de la Asamblea parlamentaria del Consejo de Europa

«(...)

2. Conforme a la opinión de la Comisión Europea por la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia) adoptada en diciembre de 2004, invita por consiguiente a los Estados miembros y observadores de la Organización a reexaminar todas las restricciones existentes a los derechos electorales y abolir aquellas que ya no sean necesarias ni guarden proporción con la consecución de un objetivo legítimo.

3. La Asamblea estima que, en principio, debería darse prioridad a la concesión de derechos electorales efectivos, libres e igualitarios para el mayor número de ciudadanos, sin tener en cuenta su origen étnico, su salud, su estatus de miembro de las fuerzas armadas o sus antecedentes penales. Cabe tener plenamente en cuenta los derechos de sufragio de los ciudadanos domiciliados en el extranjero.

(...)

7. Dada la importancia del derecho de sufragio en una sociedad democrática, los países miembros del Consejo de Europa deberían permitir a los ciudadanos que viven en el extranjero votar en las elecciones nacionales teniendo en cuenta la complejidad de los distintos sistemas electorales. Deberían adoptar las medidas apropiadas para facilitar en lo posible el ejercicio de dicho derecho, considerando especialmente el voto por correspondencia (por correo), el voto en un consulado o el voto electrónico, conforme a la Recomendación Rec (2004) 11 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre las normas jurídicas, operativas y técnicas relativas al voto electrónico. Los Estados miembros deberían cooperar entre ellos a este fin y evitar que se imposibilite inútilmente el ejercicio efectivo de los derechos de voto de los ciudadanos extranjeros que residen en su territorio.

(...)

11. Por consiguiente, la Asamblea invita:

i. A los Estados miembros del Consejo de Europa y observadores respectivos:

(...)

b. A otorgar derechos electorales a todos sus ciudadanos (súbditos), sin imponer la condición de residencia;

c. A facilitar el ejercicio de los derechos electorales de los expatriados instaurando procedimientos de voto por correspondencia (por correo y/o en un consulado) y previendo la introducción del voto electrónico conforme a la Recomendación Rec (2004) 11 del Comité de Ministros y, a este fin, cooperar entre ellos (...).

b) La Recomendación 1714 (2005) de la Asamblea parlamentaria del Consejo de Europa-Abolición de las restricciones al derecho de voto

«1. Remitiendo a su Resolución 1459 (2005) sobre la abolición de las restricciones al derecho de voto, la Asamblea Parlamentaria invita al Comité de Ministros:

i. A instar a los Estados miembros y observadores:

a. A firmar y ratificar el Convenio de 1992 del Consejo de Europa sobre la participación de los extranjeros en la vida pública local (STE núm. 144), y reconocer derechos electorales activos y pasivos en los comicios locales a todos los residentes legales; y

b. Reexaminar las restricciones existentes a los derechos electorales de los reclusos y los miembros de las fuerzas armadas al objeto de abolir todas las que ya no sean necesarias ni guarden proporción en la consecución de un objetivo legítimo;

ii. A pedir a los servicios competentes del Consejo de Europa, en particular la Comisión Europea por la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia) y su Consejo para las Elecciones Democráticas, que desarrollen sus actividades de mejora de las condiciones permitiendo el ejercicio efectivo de los derechos electorales de los grupos que encuentran especiales dificultades, como los expatriados, los reclusos, los condenados por un delito, las personas que residen en establecimientos con cuidados sanitarios, los militares o los grupos nómadas;

iii. A analizar los instrumentos existentes al objeto de evaluar la eventual necesidad de un convenio del Consejo de Europa destinado a mejorar la cooperación internacional, con el fin de facilitar el ejercicio de los derechos electorales de los expatriados».

2. Textos adoptados por la Comisión Europea por la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia)

a) El Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral (Opinión núm. 190/2002)

22. El Código precisa que «el derecho de voto y de elegibilidad podrá ser otorgado a los ciudadanos que residan en el extranjero» (punto I.1.1.c.v). El Informe explicativo indica al respecto:

«(...) condiciones de residencia podrán ser impuestas tanto en materia de derecho de voto como de elegibilidad; la residencia se entenderá como la residencia habitual. (...) A la inversa, un buen número de Estados otorgan el derecho de voto, ver la elegibilidad, a sus ciudadanos que residen en el extranjero. Esta práctica podrá considerarse abusiva en ciertas situaciones particulares, cuando la nacionalidad es concedida sobre una base étnica por ejemplo.»

23. Las otras partes pertinentes del Código prevén lo siguiente:

«(...)

3.2. La libre expresión de la voluntad del elector y la lucha contra el fraude electoral

i. El procedimiento de voto debe ser simple;

ii. En todos los casos, deberá ser posible votar en una mesa electoral; se admitirán otras modalidades de voto en las condiciones siguientes;

iii. El voto por correo sólo se admitirá si el servicio postal es seguro y fiable; podrá limitarse a las personas hospitalizadas, los detenidos, las personas con movilidad reducida y los electores que residan en el extranjero; no deberá posibilitar el fraude y la intimidación;

iv. El voto electrónico sólo se admitirá si el servicio postal es seguro y fiable; en particular, el elector deberá poder obtener confirmación de su voto y corregirlo, en su caso, dentro del respeto del secreto del sufragio; la transparencia del sistema debe estar garantizada;

v. El voto por poderes sólo podrá autorizarse si se somete a reglas muy estrictas; el número de poderes otorgados a un elector deberá ser limitado (...).».

24. El informe señala, entre otras cosas, lo siguiente:

«Derechos de sufragio concedidos a los ciudadanos que viven en el extranjero

57. El derecho a votar desde el extranjero es un fenómeno relativamente nuevo. Incluso en las democracias bien establecidas, los ciudadanos que viven en el extranjero han debido esperar a los años 80 (por ejemplo en la República Federal de Alemania o en el Reino Unido) o los 90 (por ejemplo en Canadá o Japón) para que se les concediera dicho derecho. Entre tanto, sin embargo, muchas democracias nuevas o emergentes en Europa han introducido disposiciones jurídicas que instauran el derecho a votar fuera del país. Si bien no muy extendido todavía en el continente, tal derecho merece que se le preste más atención y, en particular, debe estar rodeado de ciertas garantías en materia de integridad del sufragio (...).

(...)

152. Varias democracias bien establecidas de Europa occidental autorizan el voto por correo, entre ellas Alemania, España, Irlanda, Suecia (...). Con vistas a la máxima participación, el proceso electoral prevé el voto por correo. Este voto se ha utilizado igualmente en Bosnia-Herzegovina y en Kosovo para asegurar la máxima participación en el proceso electoral (CG/BUR (11) 74). Sin embargo, sólo debería permitirse ante un servicio postal seguro y fiable. Cada caso debe ser evaluado individualmente para determinar los riesgos de fraude y manipulación inherentes al voto por correo.

(...).»

c) El Informe de 2010 sobre el voto en el extranjero (estudio núm. 580/2010)

25. La conclusión de este informe es la siguiente:

«91. Las prácticas nacionales que conciernen al derecho de voto de los ciudadanos en el extranjero y su ejercicio están lejos de ser uniformes en Europa.

92. Sin embargo, la evolución de las legislaciones, como la sentencia dictada recientemente por el Tribunal europeo de los Derechos Humanos concerniente a Grecia - no definitiva todavía-, muestran una tendencia favorable al derecho de voto de los ciudadanos en el extranjero, al menos en las elecciones generales, al tratarse de ciudadanos que han mantenido su vínculo con su Estado de origen.

93. En cualquier caso, esto es cierto en lo que concierne a las personas que residen temporalmente en el extranjero. La definición del carácter temporal de una estancia

es, en cambio, muy variable y, por tanto, conviene, si este criterio es admitido, que sea precisado.

94. Debe hacerse igualmente una distinción según los tipos de elecciones. Los escrutinios nacionales en una circunscripción única son los más fáciles para ofrecer a los ciudadanos que residen en el extranjero, mientras que las elecciones locales son generalmente cerradas, debido principalmente a su vínculo con la política social.

95. La proporción de ciudadanos en el extranjero puede también variar mucho entre los diferentes Estados. Cuando son numerosos, el peso de los ciudadanos en el extranjero sobre el resultado de la elección puede ser decisivo, lo que podría justificar la puesta en marcha de modalidades específicas.

96. Es totalmente legítimo solicitar a los electores en el extranjero inscribirse en un registro para poder votar, aunque la inscripción sea automática para los residentes.

97. La obligación de votar en una embajada o un consulado puede en la práctica limitar fuertemente el derecho de voto de los ciudadanos en el extranjero. Esta limitación puede estar justificada debido a que las otras modalidades de voto (por correspondencia, por poder, por vía electrónica) no son siempre seguras y fiables.

98. En resumen, aunque el rechazo del derecho de voto a los ciudadanos que residen en el extranjero o las limitaciones a este derecho constituyen una restricción al principio del sufragio universal, la Comisión no considera en esta fase que la introducción de dicho derecho sea impuesta por los principios del patrimonio electoral europeo.

99. Aunque la introducción del derecho de voto de los ciudadanos que residen en el extranjero no sea impuesto por los principios de derecho del patrimonio electoral europeo, la Comisión europea para la democracia por el derecho propone que los Estados, teniendo en cuenta la movilidad europea de los ciudadanos, y en conformidad con la situación particular de ciertos Estados, adopten un enfoque positivo relativo al derecho de voto de los ciudadanos que residen en el extranjero, puesto que este derecho contribuye a la expansión de la ciudadanía nacional y europea.»

3. El Pacto internacional relativo a los derechos civiles y políticos

26. El derecho de voto está consagrado en el artículo 25 del Pacto, cuya parte aplicable dispone lo siguiente:

«Todo ciudadano tendrá el derecho y la posibilidad, sin ninguna de las discriminaciones tratadas en el apartado 2 y sin restricciones poco razonables:

(...)

b) De votar y de ser elegido, durante las elecciones periódicas, honestas, al sufragio universal e igual y al escrutinio secreto, asegurando la expresión libre de la voluntad de los electores;

(...))»

Durante la elaboración de la observación general sobre el artículo 25 del Pacto, publicado el 12 de julio de 1996 por el Comité de los Derechos

Humanos, se propuso invitar a los Estados a permitir a sus ciudadanos que residen en el extranjero a hacer uso de los sistemas de vía postal puestos a disposición de los electores ausentes. Al no haber sido aceptada esta propuesta por el Comité de los Derechos Humanos, no figura en su observación general.

4. El Convenio americano relativo a los Derechos Humanos

27. El artículo 23 del Convenio americano relativo a los Derechos Humanos dispone:

«1. Todos los ciudadanos deberán disfrutar de los derechos y facultades enumeradas más adelante:

a. De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o a través de representantes libremente elegidos;

b. de elegir o de ser elegidos en el marco de consultas periódicas auténticas, celebradas mediante sufragio universal e igual, y por escrutinio secreto garantizando la libre expresión de la voluntad de los electores, y

c. de acceder, en igualdad de condiciones, a las funciones públicas de su país.

2. La Ley podrá regular el ejercicio de los derechos y facultades mencionadas en el párrafo precedente, y esto exclusivamente por motivos de edad, de nacionalidad, de residencia, de lengua, de capacidad para leer y escribir, de capacidad civil o mental, o en el caso de una condena en lo criminal pronunciada por un Juez competente.»

28. El derecho de voto en el sentido del artículo 23 no es absoluto. Puede ser objeto de restricciones por los motivos expresamente indicados en el párrafo 2 de este artículo. Este último prevé la «residencia» entre uno de los motivos de restricción posibles. Sin embargo, toda restricción al derecho de voto basada en la residencia no está justificada.

29. En el asunto *Statehood Solidarity Committee contra Estados Unidos* (asunto 11.204, Informe núm. 98/03, 29 diciembre 2003) la Comisión interamericana de los Derechos Humanos consideró que las modalidades de interpretación y de aplicación del derecho enunciadas en el artículo 23 del Convenio americano eran conformes con la jurisprudencia de otros sistemas internacionales de protección de los Derechos Humanos cuyos tratados ofrecen garantías similares. Al respecto, hace referencia a la jurisprudencia del Tribunal europeo de los Derechos Humanos y del Comité de los Derechos Humanos:

«93. (...) Al igual que el Tribunal europeo y y los Estados miembros, el Comité de los Derechos Humanos de la ONU reconoció que los derechos protegidos por el artículo 25 del Pacto no eran absolutos y cualquier condición al ejercicio del derecho a la participación política amparada por el artículo 25 deberá estar fundado sobre

“criterios objetivos y razonables”. El Comité dictaminó igualmente que, a la luz del principio fundamental de proporcionalidad, restricciones más fuertes a los derechos políticos exigían una justificación especial.

(...))»

5. El sistema de protección de los Derechos Humanos basado en la Carta africana

30. El artículo 13.1 de la Carta africana de los Derechos Humanos y de los pueblos está redactado de la siguiente manera:

«Todo ciudadano tendrá derecho a participar libremente en el gobierno de su país, ya sea de modo directo o a través de representantes libremente escogidos de conformidad con las disposiciones de la ley.»

31. Al considerar que esta disposición era similar en sustancia a la enunciada en el artículo 25 del Pacto, la Comisión africana interpretó el artículo 13 de la Carta a la luz de la observación general del Comité de los Derechos Humanos sobre el artículo 25. Concluyó que cualquier condición impuesta al ejercicio de este derecho debía ser fundada en los criterios objetivos y razonables establecidos por la Ley (ver Purohit y Moore contra Gambia, notificación núm. 241/2001, ap. 76).

C. Datos de derecho comparado

32. Según los datos de derecho comparado de que dispone el Tribunal sobre la legislación de los Estados miembros del Consejo de Europa en materia de voto en el extranjero, la mayoría de estos países autoriza y pone en marcha procedimientos que permiten a sus ciudadanos que residen en el extranjero votar en las elecciones legislativas. A la vez, constata una gran variedad de situaciones. Así, los diferentes casos no se prestan fácilmente a una clasificación por categorías, al ser muy distintos. Sin embargo, pueden distinguirse esquemáticamente dos categorías, a saber la de los Estados que autorizan, en diferentes modalidades, a sus ciudadanos votar en el extranjero y la de los Estados miembros en los que este tipo de voto no está, en principio, autorizado. En definitiva, la mayoría de los Estados miembros que autorizan este voto prevén diligencias administrativas para la inscripción de los expatriados en las listas electorales.

1. Modalidades de ejercicio de voto en el extranjero en los países que, en principio, lo autorizan

33. Treinta y siete Estados miembros lo autorizan: Alemania, Austria, Bélgica, Bosnia Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Dinamarca, España, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Hungría, Islandia, Italia, Letonia, «la ex República yugoslava de Macedonia», Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Moldavia, Mónaco, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, República checa, Rumanía, Reino Unido, Rusia, Serbia, Eslovaquia, Eslovenia, Suecia, Suiza, Turquía y Ucrania..

34. Estos países prevén el voto en las oficinas instaladas con este fin en el extranjero, el voto por correo o ambas posibilidades. Los diecisiete países siguientes permiten votar en las Embajadas o Consulados o en oficinas de votos abiertas fuera: Bulgaria, Croacia, Dinamarca, Finlandia, Francia, Georgia, Hungría, Islandia, «la ex República yugoslava de Macedonia», Moldavia, Noruega, Polonia, República checa, Rumanía, Rusia, Serbia y Ucrania.

Ocho países permiten el voto desde el extranjero por correo únicamente, bien a través de una representación o por correo postal directamente dirigido a la autoridad nacional competentes: Alemania, Austria, Italia, Liechtenstein, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal y Eslovaquia. La posibilidad de votar bien en la Embajada (o un Consulado) bien por correspondencia está autorizada por Bélgica, Bosnia Herzegovina, España, Estonia, Letonia, Lituania, Eslovenia y Suecia. Un escaso número de países prevén igualmente el voto por poder: Bélgica, Francia, Países Bajos, Suiza y Reino Unido. En Mónaco, el voto por poder es la única manera de votar en el extranjero para los ciudadanos de este país.

Algunos países autorizan el voto por Internet: Países Bajos y Suiza. Este procedimiento está previsto en la Ley y utilizado en Estonia, mientras que en España se está estudiando.

35. En cinco Estados miembros, solo pueden votar en el extranjero las personas que vivan temporalmente fuera de su país. Se trata de Bosnia Herzegovina, Dinamarca, Hungría, Liechtenstein y de «la ex República yugoslava de Macedonia». En este último país, la Ley ampara explícitamente a los ciudadanos que residen o trabajan temporalmente en el extranjero. En algunos países, los expatriados pierden el derecho de voto después de un plazo. En el Reino Unido, este plazo es de quince años mientras que, en Alemania, es de veinticinco años.

36. En algunos países como Austria, Hungría, Eslovenia y Ucrania, no autorizan el voto en el extranjero salvo con el permiso del país de acogida.

37. En cuatro países - Croacia, Francia, Italia y Portugal-, los expatriados pueden elegir sus propios representantes en el parlamento nacional en las circunscripciones electorales creadas en el extranjero. En Portugal, cada una de las dos circunscripciones elige un diputado. Los ciudadanos franceses que viven en el extranjero participan en la elección de doce senadores a través de la Asamblea de Franceses del extranjero, compuesta por ciento cincuenta miembros. A partir de 2012, podrán igualmente elegir once diputados en la

Asamblea nacional. En Croacia y en Italia, el número de escaños en el Parlamento concedidos a las circunscripciones del extranjero está relacionado con el número de sufragios expresados.

2. Los países que no autorizan o restringen considerablemente el derecho de voto en el extranjero

38. Ocho Estados miembros, a saber Albania, Andorra, Armenia, Azerbaiyán, Chipre, Malta, Montenegro y San Marino, no autorizan el derecho de voto en las elecciones legislativas desde el extranjero. Concretamente, en Albania, el Código electoral en vigor no contiene ninguna disposición sobre el voto en el extranjero. Por otro lado, Irlanda recoge únicamente esta posibilidad. La facultad de votar por correspondencia para los electores residentes en el extranjero está reservada a los miembros de la policía y de las fuerzas de defensa, así como a los diplomáticos y sus cónyuges. Este derecho está limitado a un grupo específico y muy reducido de personas. En virtud de la legislación de Montenegro y de San Marino, las personas que residen en el extranjero solo pueden votar en su propio país.

3. Los trámites administrativos a realizar para la inscripción de los expatriados en las listas electorales

39. En al menos veintidós Estados miembros que autorizan el voto desde el extranjero, las personas que desean hacer uso de esta posibilidad deberán solicitar previamente ser inscritas en las listas electorales, y esto con anterioridad a una fecha, bien ante las autoridades del país de origen bien ante la representación diplomática o consular en el extranjero.

40. En Bosnia Herzegovina, la demanda de inscripción deberá ser sometida para cada elección a la comisión electoral central del país. En Dinamarca, las personas que tienen derecho a votar deberán dirigirse a su última comuna de residencia. En Hungría, podrán hacerlo en las representaciones en el extranjero cumplimentando, en los plazos establecidos, una demanda en la oficina electoral local. En Alemania y en Luxemburgo, hay que someter la demanda a la Administración local. En Eslovaquia, los electores que residan en el extranjero deberán solicitar su inscripción en un registro especial existente por el Ayuntamiento de Bratislava-Petrzalka. En Eslovenia, las personas que voten en el extranjero deberán enviar una notificación a la comisión electoral nacional. En Serbia, las personas interesadas deberán enviar una demanda de inscripción en las listas electorales en tanto que residentes extranjeros. En España, los electores deberán presentar una demanda de inscripción en la lista electoral especial de los residentes ausentes en la delegación provincial competente de la oficina del censo. En el Reino Unido, los electores que residan en el extranjero deberán renovar cada año su

inscripción ante la oficina electoral local.

41. En cierto número de países, las demandas deberán remitirse a las misiones diplomáticas o consulares que redactarán las listas electorales quienes a su vez las remitirán a la autoridad responsable en su país. Los ciudadanos belgas que figuran en los registros de la población de los puestos diplomáticos o consulares deberán rellenar un formulario indicando en qué comuna desean ser inscritos y qué método utilizarán para votar. Posteriormente el formulario será enviado a dicha comuna y la persona será añadida a la lista de los electores que votarán en el extranjero.

42. En Bulgaria, Polonia, República checa y Rusia, las listas electorales para los expatriados serán establecidas por las misiones diplomáticas o consulares en el extranjero en base a las demandas formuladas por los electores. Los ciudadanos croatas que deseen votar en el extranjero deberán inscribirse ante representaciones croatas en el extranjero. Los electores letones que deseen votar por correspondencia deberán presentar una solicitud en la misión diplomática o consular concernida, en las que serán inscritos en una lista especial. En los Países Bajos, todo expatriado que pueda y desee votar deberá solicitar su inscripción en la lista de ciudadanos holandeses que residen en el extranjero ante el Jefe de la misión consular, que la remitirá a La Haya. En Portugal, el voto en el extranjero supone la inscripción previa en una lista electoral consular. Los ciudadanos suizos que residen en el extranjero deberán solicitarlo ante la representación suiza en la que están inscritos. Esta demanda será remitida a la localidad en la que habitualmente vota la persona y ésta será inscrita en el censo. En «la ex República yugoslava de Macedonia», las personas que votan en el extranjero serán inscritas en la lista electoral del país en el momento en el que presenten la demanda ante las representaciones diplomáticas y consulares. En Turquía, los electores que residan en el extranjero deberán inscribirse en una lista especial presentando una declaración de residencia en el consulado más cercano.

43. En algunos países, los electores que residen en el extranjero no tienen que realizar ningún trámite para ser inscritos en la lista electoral, puesto que las autoridades lo hacen automáticamente en base a los registros existentes. Es el caso de Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Islandia, Lituania, Moldavia, Noruega, Rumanía, Suecia y Ucrania. Los electores que no figuran en el censo podrán solicitar que se les inscriba (por ejemplo en Francia, en Georgia, en Italia y en Ucrania).

44. En Islandia, la inscripción en el censo electoral nacional deberá ser renovada después de ocho años de residencia en el extranjero; en Noruega y en Suecia, este plazo es de diez años.

45. En algunos países que tienen un sistema de inscripción automática, los expatriados deberán realizar ciertos trámites si desean votar en su país de origen. Por ejemplo, los electores italianos que residan en el extranjero pero deseen votar en Italia deberán informar por escrito a la oficina consular competente. Los expatriados franceses deberán solicitar sus inscripciones en

las listas electorales en Francia si desean votar en el país.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

SOBRE LA VIOLACIÓN DEL ARTÍCULO 3 DEL PROTOCOLO NÚM. 1

46. Los demandantes alegan que la imposibilidad de votar desde su lugar de residencia supuso una traba desproporcionada al ejercicio de su derecho a votar en las elecciones legislativas de 2007, que vulnera el artículo 3 del Protocolo núm. 1, que dispone:

«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. La sentencia de la Sala

47. En su Sentencia de 8 julio 2010, la Sala concluyó con la violación del artículo 3 del Protocolo núm. 1 al Convenio. Estimó que el presente asunto concernía no solo al reconocimiento del derecho de voto de los demandantes propiamente dicho, garantizado por la Constitución griega, sino las modalidades de ejercicio de este derecho por los ciudadanos griegos que residen en el extranjero. Sobre este punto, la Sala señaló que el artículo 51.4 de la Constitución griega, aprobado en 1975 y modificado durante la revisión constitucional de 2001, habilitaba al legislador a fijar dichas modalidades. Aunque los demandantes podían trasladarse a Grecia para votar, dicho desplazamiento complicaba considerablemente el ejercicio de este derecho puesto que generaba unos gastos, así como perturbaciones en su vida profesional y familiar.

48. La Sala reconoció que el artículo 3 del Protocolo núm. 1 al Convenio no impone una garantía de derecho de voto en las elecciones legislativas para los electores expatriados. Sin embargo, el artículo en cuestión, a saber el artículo 51.4 de la Constitución, no podía quedar inaplicable de forma indefinida so pena de ver su contenido y la voluntad de sus redactores carentes de valor normativo. Ahora bien, treinta y cinco años (en la fecha de la sentencia) después de la aprobación de esta disposición, el legislador griego no había desarrollado su contenido.

49. Por otro lado, la Sala dictaminó que esta ausencia de materialización por vía legislativa del derecho de voto para los expatriados era similar a un trato injusto respecto a los griegos expatriados - sobre todo en caso de alejamiento importante- en relación con sus conciudadanos residentes en territorio griego, cuando el Consejo de Europa había incitado a los Estados miembros a

permitir a sus ciudadanos que vivían en el extranjero a participar en la medida de lo posible en el proceso electoral. En base a un estudio comparativo de la legislación interna de treinta y tres Estados miembros del Consejo de Europa, observó que una gran mayoría de ellos había puesto en marcha procesos en este sentido y concluyó que Grecia no había llegado al denominador común de los Estados miembros en este sentido.

B. Las tesis de las partes

1. Los demandantes

50. Los demandantes alegan que el derecho para los ciudadanos griegos a votar desde el extranjero fue reconocido por primera vez en 1862 durante las elecciones de los miembros del 2º Congreso nacional y que los ciudadanos griegos podían votar desde su lugar de residencia en el extranjero. Añaden que no solo una buena parte de los constitucionalistas griegos sino también los tribunales helenos estiman que una disposición constitucional que garantiza un derecho tan importante como el derecho de voto no podría quedarse sin aplicación de forma indefinida. Afirman principalmente que, enfrentado a la misma cuestión sobre el terreno del artículo 24.6 de la Constitución, que prevé la aprobación de una Ley que regirá las medidas que restringen el derecho de propiedad con el fin de proteger el entorno cultural y las modalidades de indemnización de los propietarios, el Consejo de Estado, en asamblea plenaria, consideró que, a falta de aprobación por el legislador de ley de desarrollo de la materia, «pesaba sobre la Administración la obligación, nacida directamente de la Constitución, de garantizar la protección continua del monumento y, paralelamente, la indemnización del propietario afectado». Constatan en la obligación de legislar que corresponde al legislador griego en virtud de los artículos 108 y 51.4 de la Constitución una *obligatio* y no una *facultas*. Estiman que el retraso de treinta y seis años imputado al Estado griego en dar cumplimiento a una disposición precisa de la Constitución y hacer efectivo el derecho de voto para los expatriados desde el extranjero es constitutivo de una violación del artículo 3 del Protocolo núm. 1.

51. Los demandantes consideran que la posición adoptada por el Tribunal con motivo del asunto *Hilbe contra Liechtenstein* (núm. 31981/1996, decisión de 7 septiembre 1999, CEDH 1999-VI) no es pertinente en este caso. A diferencia del demandante en este asunto, ellos mismos se inscribieron en el censo electoral y el derecho de voto les fue explícitamente reconocido por la legislación interna. Al respecto, alegan no una restricción al derecho de voto propiamente dicho, sino de la falta de fijación de la modalidad para hacerlo efectivo.

52. Los demandantes declaran tener un interés particular en el desarrollo

político en su país de origen y desean mantener un vínculo estrecho con Grecia. Concretamente, señalan que están inscritos en las listas electorales de Grecia, que son titulares de pasaportes griegos válidos, propietarios de bienes inmuebles en Grecia y tributan por el impuesto sobre la renta correspondiente, y están colegiados para ejercer la profesión de abogado en Grecia. Ven en la imposibilidad de votar desde su Estado de residencia en las elecciones legislativas celebradas en Grecia una traba a su derecho de voto que estiman contraria tanto a la Constitución griega como al Convenio. Esta traba resultaría de que el ejercicio de su derecho de voto implicaría su desplazamiento obligatorio a Grecia. Los demandantes admiten que, con motivo de las elecciones legislativas, pueden viajar en avión a Samos y Tesalónica, sus respectivas ciudades de origen. Pero esta posibilidad no cambiaría nada la sustancia de su demanda, a saber que deberían soportar gastos nada desdeñables y que su vida profesional y familiar se vería perturbada puesto que estarían obligados a ausentarse de sus trabajos y de sus familias durante unos días.

53. Los demandantes señalan que resulta de los textos del Consejo de Europa, principalmente de la Resolución 1459 (2005) y de la Recomendación 1714 (2005) de la Asamblea Parlamentaria, así como del Código de buena conducta electoral establecido por la Comisión de Venecia, que los Estados miembros tienen la obligación de hacer efectivo el derecho de voto. Señalan que, según el estudio al que hace referencia la Sala en su Sentencia de 8 julio 2010, al menos veintinueve Estados miembros del Consejo de Europa garantizan efectivamente a los expatriados el derecho de voto desde el extranjero en las elecciones legislativas.

2. El Gobierno

54. El Gobierno estima que la posibilidad reconocida por la Constitución de regular por la vía legislativa el ejercicio del derecho de voto de los electores que residen fuera del territorio del Estado helénico no jugaría un papel decisivo en la constatación o no de una violación del artículo 3 del Protocolo núm. 1 en este caso. En particular, señala que, lejos de imponer una obligación al legislador, el artículo 51.4 de la Constitución tiene un contenido facultativo. Además, la jurisprudencia del Tribunal sobre el artículo 3 del Protocolo núm. 1 reconoce que los Estados Contratantes gozan de un amplio margen de valoración en cuanto a la organización de su sistema electoral. El Gobierno añade que, en términos del artículo 51.4 de la Constitución, las modalidades de voto para la diáspora griega deberán ser fijados por mayoría de dos tercios del Parlamento, lo que confirma la necesidad de alcanzar en Grecia un consenso político muy amplio al respecto. Además, señala que ya trató de que se aprobara, en 2009, una Ley sobre el voto de los griegos expatriados, lo que prueba su voluntad política de hacer frente al problema en

este caso. En su opinión, la definición de estas modalidades es una cuestión política extremadamente compleja y delicada. Un reconocimiento general del derecho de los expatriados a votar en las elecciones parlamentarias desde su lugar de residencia podría generar problemas políticos y económicos considerables, no solo en Grecia sino también en otros Estados miembros del Consejo de Europa.

55. El Gobierno remite a la jurisprudencia del Tribunal y a la antigua Comisión europea de los Derechos Humanos sobre la compatibilidad del artículo 3 del Protocolo núm. 1 de la subordinación del derecho de voto a una obligación de residencia. Señala que, según esta jurisprudencia, acompañar al derecho de voto de dicha condición es justificable. Evoca la legítima preocupación del legislador de limitar la influencia de los ciudadanos residentes en el extranjero durante las elecciones legislativas, principalmente centrados en cuestiones que afectan a los ciudadanos que residen en su país de origen. En su opinión, los expatriados no podrían legítimamente declararse más afectados que los ciudadanos griegos que viven en territorio nacional por las decisiones que emanan de los órganos políticos de su país de origen.

56. Refiriéndose concretamente a las labores parlamentarias durante la revisión constitucional de 2001, el Gobierno señala que la ley prevista por el artículo 51.4 del Convenio continúa siendo facultativa. Aunque enunciado por primera vez en esta disposición constitucional, el voto por correspondencia solo tiene un carácter facultativo. Además, su ejercicio debería respetar el principio constitucional del desarrollo simultáneo de las elecciones legislativas. El Gobierno recuerda igualmente las razones por las que, en su opinión, una mayoría reforzada de dos tercios ha sido prevista para la aprobación de la Ley de desarrollo del artículo 51.4 del Convenio: un consenso político sería necesario teniendo en cuenta el considerable número de ciudadanos griegos que residen en el extranjero (cerca de 3.700.000 frente a 11.000.000 que viven en Grecia). Afirma que cerca de 1.850.000 ciudadanos griegos viven en Estados Unidos y 558.000 en Australia. Por tanto, en su opinión, debe alcanzarse un consenso más amplio entre las partes políticas con el fin de evitar las tensiones políticas que resultarían de lo que está en juego con la ampliación de facto del cuerpo electoral.

57. En opinión del Gobierno, los ciudadanos griegos que residen de modo permanente en el extranjero están a partir de ahora vinculados con la vida social, económica, política y cultural de su país de acogida y de residencia y en el que se sitúa el centro de sus intereses por excelencia. Además, el Gobierno estima que la comparación entre Grecia y otros Estados que han consagrado el derecho de voto para los expatriados desde su lugar de residencia debería tener en cuenta la particularidad de cada caso, principalmente el número de ciudadanos que viven fuera de su país de origen, el contexto sociopolítico de cada país y el sistema electoral en cuestión.

58. Así mismo, el Gobierno declara que la participación de los griegos expatriados en las elecciones legislativas no puede equipararse con la puesta

en marcha de dicho derecho en lo que concierne a las elecciones al Parlamento europeo. En este último caso, se trataría únicamente del afianzamiento del derecho de voto para una parte de los griegos expatriados, a saber aquellos que residen en territorio de los Estados miembros de la Unión Europea, de una obligación directamente planteada del derecho comunitario y explícitamente prevista por la legislación interna.

59. Por otro lado, el Gobierno recuerda que los demandantes cumplen las condiciones fijadas por la Ley electoral para ejercer su derecho de voto en Grecia. Reafirma que la cuestión del derecho de voto de los expatriados desde su lugar de residencia depende del margen de valoración de las autoridades internas, que tienen, en su opinión, la facultad de elegir en qué momento y según qué modalidades consagrarlo.

3. El tercer interviniente

60. La Liga helénica de los Derechos Humanos, constituida en 1953, es la organización no gubernamental más antigua de Grecia. Es miembro de la Federación internacional de los Derechos Humanos. Revela la situación paradójica en la que se encuentra el derecho de voto de los expatriados desde su lugar de residencia. Aunque, por un lado, nadie discute el derecho de los expatriados a participar en las decisiones políticas de la «madre patria», este principio, que ha adquirido un valor constitucional, parece estéril: diez años han transcurrido desde la revisión constitucional de 2001 y la obligación constitucional de aprobar «el voto por correspondencia» para los griegos que residen en el extranjero, no ha sido todavía materializado.

61. En el debate relativo a los derechos políticos de los expatriados, se distinguen esquemáticamente dos tendencias opuestas y, entre estos dos extremos, se sitúa una gran parte de las posiciones y de las prácticas de los Estados, con diferentes variantes y matices. La primera tendencia entiende la noción de comunidad política en un sentido totalmente territorial, mientras que la segunda tendencia es la de una comunidad que rebasa el marco del territorio, formado por las relaciones de solidaridad que unen la nación. El tercer interviniente cita a J. Habermans, para quien la noción de autoderminación democrática de una comunidad «exige que aquellos que son sometidos a la Ley, así como aquellos a los que la Ley hace referencia, deben considerarse como los creadores de la Ley». En opinión del tercer interviniente, esta cita remite a una concepción de la calidad del ciudadano que hace principalmente de la residencia sobre un territorio el criterio decisivo, pero tiene objetivamente en cuenta el hecho de que no es absolutamente necesario para un individuo residir sobre el territorio de un Estado para tener el sentimiento de tener con él vínculos vitales. Como se observa de manera cada vez más evidente hoy en día, «es posible vivir en casa y lejos de ésta». Esta concepción transnacional de la ciudadanía hace

obsoleto el debate sobre los derechos electorales de los expatriados que se basa únicamente en una idea territorial de la ciudadanía. Aunque las campañas electorales se desarrollan principalmente a través de las redes sociales electrónicas (por ejemplo, «Facebook» «Twitter»), esto prueba que el argumento planteado de la «distancia» entre el expatriado y su país de origen no es tan pertinente actualmente que hace unos años.

62. En opinión del tercer interviniente, la respuesta a la cuestión «¿debemos conceder derechos políticos a los expatriados?» no puede ser «todo o nada». Estima que habría que elaborar un criterio objetivo que permitiera establecer la existencia o no de vínculos vitales entre un expatriado griego y el Estado griego y, por tanto, declarar si procede incorporarle al censo electoral. Señala que, en la mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea que prevén derechos electorales para sus expatriados, la condición general es la inscripción en las listas electorales de cada Estado en las embajadas o consulados situados en la región en cuestión. Estima que, por tanto, el único criterio que aparece como objetivamente seguro en lo que concierne a la puesta a disposición o no del «voto por correspondencia o [de] cualquier otro medio apropiado» es mantener las listas electorales en las oficinas consulares en el extranjero. La pretensión que tiene la diáspora helénica de participar en las elecciones griegas requiere una respuesta matizada que permita tener en cuenta de manera proporcionada y equilibrada la forma en la que el proceso democrático en el país de origen influye en la vida del expatriado.

C. La valoración del Tribunal

1. Principios generales

63. El Tribunal recuerda que el artículo 3 del Protocolo núm. 1 consagra un principio fundamental en un régimen político verdaderamente democrático y, por tanto, reviste una importancia crucial en el sistema del Convenio (*Mathieu-Mohin y Clerfayt contra Bélgica*, 2 marzo 1987, ap. 47, serie A núm. 113). A primera vista, este artículo parece diferente a otras disposiciones del Convenio y de sus Protocolos puesto que enuncia la obligación para las Altas Partes contratantes de organizar elecciones en condiciones que aseguren la libre expresión de la opinión del pueblo, y no un derecho o una libertad en particular. Sin embargo, teniendo en cuenta las labores preparatorias del artículo 3 del Protocolo núm. 1 y la interpretación dada a esta disposición en el marco del Convenio, el Tribunal ha dictaminado que este artículo implica igualmente derechos subjetivos, entre ellos el derecho de voto y de presentarse candidato a las elecciones (*Mathieu-Mohin y Clerfayt*, citada, ap. 51). Estima igualmente que las normas a aplicar para establecer la conformidad con este artículo deben ser consideradas menos estrictas que las aplicadas en el terreno de los artículos 8 a 11 del Convenio

(ver *Zdanoka contra Letonia* [GS], núm. 58278/2000, ap. 115, CEDH 2006-IV)

64. En efecto, la noción de «limitación implícita» que se desprende del artículo 3 del Protocolo núm. 1 reviste una importancia mayor cuando se trata de determinar la legitimidad de las finalidades perseguidas por las restricciones a los derechos garantizados por esta disposición (*Mathieu-Mohin y Clerfayt*, previamente citada, ap. 52). Teniendo en cuenta que el artículo 3 del Protocolo núm. 1 no está limitado por una lista precisa de las «finalidades legítimas», como las que se enumeran en los artículos 8 a 11 del Convenio, los Estados Contratantes pueden libremente basarse en una finalidad que no figure en dicha lista para justificar una restricción, con la condición de que la compatibilidad de esta finalidad con el principio de la preeminencia del derecho y los objetivos generales del Convenio sea demostrada en las circunstancias particulares de un asunto (*Zdanoka*, loc. cit.). Sin embargo, corresponde al Tribunal resolver en última instancia sobre el cumplimiento de las exigencias del artículo 3 del Protocolo núm. 1; debe asegurarse que las condiciones a las que se ha subordinado el derecho de voto o el de presentarse candidato a las elecciones no reduzcan los derechos en cuestión hasta el punto de afectarles en su propia sustancia y privarles de su efectividad, que satisfagan las exigencias de legalidad, que persigan una finalidad legítima y que los medios empleados no se revelen desproporcionados (ver *Tanase contra Moldavia* [GS], núm. 7/08, ap. 162, CEDH 2010 [extractos]; *Mathieu-Mohin y Clerfayt*, previamente citada, ap. 52).

65. En lo que concierne, en particular, a la determinación del modo de escrutinio, el Tribunal recuerda que los Estados Contratantes gozan en este ámbito de un amplio margen de valoración. Al respecto, el artículo 3 del Protocolo núm. 1 se limita a prescribir elecciones «libres» que se desarrollen «en intervalos razonables», «al escrutinio secreto» y «en las condiciones que aseguren la libre expresión de la opinión del pueblo». Salvo esta reserva, no supone ninguna «obligación de introducir un sistema determinado» como la proporcionalidad o el voto mayoritario en una o dos vueltas (*Mathieu-Mohin y Clerfayt*, citada, ap. 54).

66. En efecto, existen numerosas maneras de organizar y de hacer funcionar los sistemas electorales y una multitud de diferencias en el seno de Europa principalmente en la evolución histórica, la diversidad cultural y el pensamiento político, que corresponde a cada Estado Contratante incorporar en su propia visión de la democracia (*Hirst contra Reino Unido* [núm. 2] [GS], núm. 74025/2001, ap. 61, CEDH 2005-IX). De cara a la aplicación del artículo 3 del Protocolo núm. 1, toda Ley electoral deberá apreciarse a la luz de la evolución política del país, de manera que los detalles inaceptables en el marco de un sistema determinado puedan justificarse en el de otro, siempre que el sistema adoptado responda a las condiciones que aseguren la «libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo»

(*Yumak y Sadak contra Turquía* [GS], núm. 10226/2003, ap. 111, 8 julio 2008). Por otro lado, siendo el Convenio ante todo un mecanismo de protección de los Derechos Humanos, el Tribunal debe tener en cuenta la evolución de la situación en el Estado demandado y en los Estados Contratantes en general y reaccionar, por ejemplo, al consenso susceptible de aparecer sobre las finalidades a alcanzar. La presencia o la ausencia de un denominador común en los sistemas jurídicos de los Estados Contratantes puede constituir un elemento pertinente para determinar el alcance del margen de valoración de las autoridades (ver *Glor contra Suiza*, núm. 13444/2004, ap. 75, CEDH 2009- [...])

67. Además, conviene señalar que, en el ámbito del artículo 3 del Protocolo núm. 1, se encuentra en primer plano no una obligación de abstención o de no injerencia, como para la mayoría de los derechos civiles y políticos, sino la obligación, a cargo del Estado, de adoptar las medidas positivas para «organizar» elecciones democráticas (*Mathieu-Mohin y Clerfayt*, previamente citado, ap. 50). Al respecto, el Tribunal tiene en cuenta igualmente el hecho de que el derecho de voto, es decir, el aspecto «activo» de los derechos garantizados por el artículo 3 del Protocolo núm. 1, no constituye un privilegio. En el siglo XXI, en un Estado democrático, la presunción debe jugar a favor de la concesión de este derecho en el mayor número de casos (*Hirst* [núm. 2], previamente citada, ap. 59).

68. Resulta que la exclusión del derecho de voto de grupos o cualquier categoría de la población debe conciliarse con los principios subyacentes en el artículo 3 del Protocolo núm. 1 (ver *Zdanoka*, previamente citada, ap. 105). El Tribunal ha juzgado que una legislación interna que impone una edad mínima o criterios de residencia para el ejercicio del derecho de voto era en principio compatible con el artículo 3 del Protocolo núm. 1 (*Hirst* [núm. 2], previamente citada, ap. 62; *Hilbe contra Liechtenstein* [dec.], núm. 31981/1996, CEDH 1999-VI). Admitió que una excepción general, automática e indiferente al principio del sufragio universal sería susceptible de minar la validez democrática del cuerpo legislativo elegido y de las Leyes promulgadas por él (*Hirst* [núm. 2], loc. cit.).

69. En lo que concierne a las restricciones en el ejercicio del derecho de voto en el extranjero basadas en el criterio de la residencia del elector, los órganos del Convenio admitieron en el pasado que varias razones pueden justificarlas: en primer lugar, la presunción de que un ciudadano no residente resulta menos directamente o continuamente afectado por los problemas cotidianos de su país y no los conoce tan a fondo; en segundo lugar, los ciudadanos que residen en el extranjero tienen menos influencia sobre la selección de los candidatos o sobre el establecimiento de sus programas electorales; en tercer lugar, el estrecho vínculo entre el derecho de voto en las elecciones legislativas y el hecho de que se vea directamente afectado por los órganos políticos elegidos; y, en cuarto lugar, el interés legítimo que pueda tener el legislador de limitar la influencia de los ciudadanos que residen en el

extranjero sobre las elecciones refiriéndose a cuestiones que, aun sienten totalmente fundamentales, afectan en primer lugar a las personas que residen en el país (*Hilbe*, decisión citada; ver igualmente, *X y Association Y contra Italia*, demanda núm. 8987/80, Decisión de la Comisión de 6 mayo 1981, Decisiones e informes [DR] 24, pg. 192; *Polacco y Garofalo contra Italia*, núm. 23450/1994, Decisión de la Comisión de 15 septiembre 1997, DR 90-A, pg. 5). Recientemente, el Tribunal ha considerado que la exigencia de la condición de residencia o de duración de residencia con el fin de poder gozar del derecho de voto durante una elección no constituye, en principio, una restricción arbitraria a este derecho y, por tanto, no es compatible con el artículo 3 del Protocolo núm. 1 (*Doyle contra Reino Unido* [dec.], núm. 30158/2006, 6 febrero 2007).

2. Aplicación de estos principios en este caso

70. Con carácter previo, el Tribunal recuerda que los demandantes alegan que el legislador griego no ha barajado, hasta ahora, la posibilidad para los ciudadanos griegos expatriados de votar en las elecciones legislativas desde su lugar actual de residencia. Por tanto, esta demanda hace referencia no al reconocimiento del derecho de voto de los expatriados propiamente dicho, enunciado en el artículo 51.4 de la Constitución en relación con el artículo 4 del Decreto Presidencial núm. 96/2007, sino a las modalidades de su ejercicio. Al igual que la Sala, la Gran Sala considera, por tanto, que en este caso su tarea consiste en examinar si, a pesar de la ausencia de reglamentación de las modalidades de ejercicio del derecho de voto, en el presente asunto, el régimen electoral griego permite «la libre expresión de la opinión del pueblo» y preserva «la propia esencia del derecho de voto», como exige el artículo 3 del Protocolo núm. 1 (*Mathews contra Reino Unido* [GS], núm. 24833/1994, ap. 65, CEDH 1999-I). Este examen se realizará a la luz de la cuestión más concreta de saber si el artículo 3 del Protocolo núm. 1 impone a los Estados la obligación de instaurar un sistema que permita el ejercicio del derecho de voto en el extranjero para los ciudadanos expatriados.

71. De manera general, el artículo 3 del Protocolo núm. no prevé la puesta en marcha por los Estados Contratantes de medidas que favorezcan el ejercicio del derecho de voto por los expatriados desde su lugar de residencia. Sin embargo, puesto que en un Estado democrático la presunción debe jugar a favor de la concesión del derecho de voto a la mayoría (*Hirst* [núm. 2], previamente citada, ap.59), dichas medidas están amparadas por esta disposición. La cuestión es saber si el artículo 3 del Protocolo núm. 1 las impone. Para responder, conviene interpretar esta disposición teniendo en cuenta tanto la legislación internacional y comparada en la materia (ver *Yumak y Sadak*, citada, ap. 127; *Demir y Baykara contra Turquía* [GS], núm. 34503/1997, aps. 76 y 85, 12 noviembre 2008) como la legislación nacional

del Estado afectado.

72. En lo que concierne, por un lado, a la legislación internacional, el Tribunal constata que ni los tratados internacionales y regionales en la materia - tales como el Pacto internacional relativo a los derechos civiles y políticos, el Convenio americano relativo a los Derechos Humanos o la Carta africana de los Derechos Humanos y de los pueblos - ni su interpretación por los órganos internacionales competentes permite concluir que el derecho de voto de las personas ausentes de modo temporal o permanente del territorio del Estado del que son ciudadanos imponen a los Estados concernidos la organización de las modalidades de su ejercicio en el extranjero (ver apartados 26-31 *supra*).

73. Es cierto que, con el fin de hacer más efectivo el derecho de voto en las elecciones nacionales, los órganos del Consejo de Europa solicitaron a los Estados miembros que permitieran a sus ciudadanos que viven en el extranjero participar en la medida de lo posible en el proceso electoral. Así, la Resolución 1459 (2005) de la Asamblea parlamentaria del Consejo de Europa (apartado 21 *supra*) indica que los Estados miembros deberían adoptar las medidas apropiadas para facilitar en la medida de lo posible el ejercicio del derecho de voto, principalmente el voto por correspondencia. Además, en su Recomendación 1714 (2005), la Asamblea parlamentaria del Consejo de Europa solicitó a éste último que desarrollara las actividades necesarias para mejorar las condiciones que permitieran el ejercicio efectivo de los derechos electorales de los grupos que se encuentran con dificultades particulares, entre ellos los expatriados. La Comisión de Venecia constató por su parte que, desde 1980, la consagración del derecho de voto desde el extranjero había ganado terreno en Europa. Aunque recomendó a los Estados miembros que facilitaran el ejercicio de los derechos electorales de los expatriados, no vio en ello una obligación impuesta a los mismos. En su opinión, se trataba más bien de una posibilidad a considerar por el legislador de cada país, a quien se solicita que ponga en la balanza, por un lado, el principio del sufragio universal y, por otro, el imperativo de la seguridad de voto, así como las consideraciones de orden práctico (ver principalmente apartado 25 *supra*).

74. Por otro lado, resulta de un estudio comparativo de la legislación de los Estados miembros del Consejo de Europa en la materia que aunque, en su gran mayoría, éstos autorizan a sus ciudadanos votar en el extranjero, algunos no lo permiten (ver apartado 38 *supra*). Sin embargo, en lo que concierne a los Estados que autorizan este voto, un análisis más profundo revela que el ejercicio por los expatriados de su derecho de voto está organizado no de manera uniforme, sino de varias formas distintas. A modo de ejemplo, algunos países autorizan, de manera acumulativa o no, el voto en las oficinas de voto instaladas en el extranjero, el voto por correspondencia o, por último, el voto por poder o el voto por internet (ver apartado 34 *supra*). La duración de la estancia en el extranjero es otro elemento tenido en cuenta por los Estados miembros. Así, algunos limitan el voto en el extranjero a los

ciudadanos que viven temporalmente fuera de sus fronteras. En otros Estados miembros, los expatriados pierden el derecho de voto tras cierto plazo (ver apartado 35 *supra*). Por otro lado, algunos Estados Contratantes prevén que los expatriados elijan sus propios representantes en el parlamento nacional, en circunscripciones electorales creadas en el extranjero (ver apartado 37 *supra*). Por último, en la mayoría de los Estados miembros que autorizan el voto en el extranjero, las personas que deseen hacer uso de esta posibilidad deberán con anterioridad inscribirse dentro de un plazo en las listas electorales, ante las autoridades del país de origen o de las representaciones diplomáticas o consulares en el extranjero (ver apartado 39-45 *supra*).

75. En definitiva, ninguno de los instrumentos jurídicos examinados previamente permite concluir que, en el estado actual del derecho, los Estados tienen la obligación de hacer posible el ejercicio del derecho de voto por los ciudadanos que residen en el extranjero. En cuanto a las modalidades de ejercicio de este derecho previstas por los Estados miembros del Consejo de Europa que autorizan el voto en el extranjero, presentan actualmente una gran variedad.

76. En lo que concierne, por otro lado, a las reglas de la legislación interna en litigio en este caso, el Tribunal señala que el artículo 51.4 de la Constitución dispone que «las modalidades de ejercicio del derecho de voto por los electores que se encuentren fuera del territorio nacional podrán ser fijadas por la Ley (...)» El Consejo Científico del Parlamento estimó por su parte, en un informe de 31 de marzo de 2009 que hacía referencia al proyecto de Ley relativo al ejercicio del derecho de voto en las elecciones legislativas por los electores griegos expatriados, que la autorización del ejercicio del derecho de voto desde el extranjero era facultativo y no obligatorio para el legislador, señalando que la doctrina no era unánime al respecto (ver apartado 19 *supra*). En conclusión, parece que aunque el artículo 51.4 de la Constitución permite al legislador poner en marcha el ejercicio del derecho de voto de los griegos expatriados desde su lugar de residencia, no le obliga a ello. En estas condiciones, y teniendo en cuenta las consideraciones previas (ver apartado 75 *supra*), el Tribunal estima que no le corresponde indicar a las autoridades nacionales en qué momento ni de qué manera deberían desarrollar el artículo 51.4 de la Constitución.

77. Además, desde 2000, las autoridades griegas han tratado en varias ocasiones poner en marcha las disposiciones del artículo 51.4. Por ejemplo, con motivo de la revisión constitucional de 2001, el contenido de estas disposiciones fue precisado, previendo que el principio de voto simultáneo no excluía el ejercicio del derecho de voto por correspondencia o por cualquier otro medio apropiado, con la condición de que el recuento de votos y la proclamación de los resultados finalicen al mismo tiempo que en el territorio nacional (ver apartado 16 *supra*).

78. Además, procede recordar la iniciativa legislativa planteada en 2009, relativa a la aprobación de la Ley prevista por el artículo 51.4 del Convenio:

un proyecto de Ley presentado el 19 de febrero de 2009 al Parlamento por los Ministros del Interior, de Justicia y de Economía, que fijaba las modalidades del ejercicio del derecho de voto en las elecciones legislativas por los electores griegos expatriados. Sin embargo, este proyecto no salió adelante al no haber recibido la mayoría de dos tercios del número total de diputados, requerida por el artículo 51.4 de la Constitución, modificado tras la revisión constitucional de 2001.

79. Por último, en lo que concierne a la situación específica de los demandantes, el Tribunal no observa ningún motivo para dudar de que, como afirman, mantienen un vínculo continuo y estrecho con Grecia y siguen de cerca el desarrollo político, económico y social en su país, con el fin de participar activamente. La presunción según la cual un ciudadano no residente resulta menos directamente o menos continuamente afectado por los problemas cotidianos de su país y no los conoce tan a fondo (ver apartado 69 *supra*), no se cumple, por tanto, en este caso. Sin embargo, en opinión del Tribunal, esto no bastaría para enjuiciar el fundamento de la situación jurídica en Grecia. En cualquier caso, las autoridades competentes no podrían tener en cuenta cada caso individual en la reglamentación de las modalidades de ejercicio del derecho de voto sino que deben enunciar una regla general (ver Hilbe, decisión citada).

80. En cuanto a las perturbaciones de orden económico, familiar y profesional que hubieran sufrido los demandantes al tener que viajar a Grecia con el fin de poder ejercer su derecho de voto durante las elecciones legislativas de 2007, el Tribunal no considera que estas fueran tan desproporcionadas hasta el punto de atentar contra la propia sustancia del derecho de voto en cuestión.

3. Conclusión

81. En vista de lo que antecede, no se ha atentado, en este caso, la propia sustancia del derecho de voto de los demandantes, protegido por el artículo 3 del Protocolo núm. 1. Por tanto, esta disposición no ha sido vulnerada.

POR ESTOS MOTIVOS, EL TRIBUNAL, POR UNANIMIDAD

Declara que no ha habido violación del artículo 3 del Protocolo núm. 1 del Convenio.

Hecha en francés y en inglés, posteriormente pronunciada en vista pública en el Palacio de los Derechos Humanos, en Estrasburgo, el 15 de marzo de 2012 en aplicación de los artículos 77.2 y 77.3 del Reglamento. Firmado: Nicolas Bratza, Presidente - Johan Callewaert, Secretario adjunto.

© 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.