MINISTERIO
DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA
Y RELACIONES CON LAS CORTES

Traducción realizada por Victoria Rubia Motos siendo tutor el profesor Javier Sierra Rodríguez, en virtud del Convenio suscrito por la Universidad Nacional de Educación a Distancia, el Ministerio de Justicia y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH).

El TEDH y el Ministerio de Justicia no se hacen responsables del contenido o calidad de la presente traducción.

PRIMERA SECCIÓN

Asunto BAKIRDZI Y E.C. c. HUNGRÍA

(Demandas n.º 49636/14 y n.º 65678/14)

SENTENCIA

Art. 3 P1 (+ Art. 14) - Libre expresión de la opinión del pueblo - Discriminación - Deficiencias del sistema de votación de las minorías nacionales que afectan al secreto de voto - Libre elección política de los electores e imposibilidad de que un candidato de una minoría nacional obtenga un escaño en el Parlamento - Norma que exige que un candidato de una minoría nacional esté respaldado por electores de la misma minoría - Candidato de una minoría nacional incapaz de obtener un escaño cuando el número total de electores de la misma minoría no cumple con la cuota de votos preferente - Los electores de una minoría nacional sólo pueden votar por sus respectivas listas de minorías nacionales y no por las listas de partido - El voto electoral de un elector perteneciente a una minoría nacional es susceptible de hacerse indirectamente público - Sistema que limita la posibilidad de los electores de minorías nacionales de mejorar su eficacia política como grupo y amenaza con reducir la diversidad y la participación de las minorías en la toma de decisiones

ESTRASBURGO

10 de noviembre de 2022

Esta sentencia es firme en las circunstancias establecidas en virtud del artículo 44, apartado 2, del Convenio. Puede ser objeto de revisión editorial.

En el asunto Bakirdzi y E.C. contra Hungría,

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sala Primera), integrado por los Sres.:

Marko Bošnjak, *presidente*,
Péter Paczolay,
Krzysztof Wojtyczek,
Alena Poláčková,
Erik Wennerström,
Ioannis Ktistakis,
Davor Derenčinović, *jueces*,

y Liv Tigerstedt, *secretaria adjunta de sección*,

Teniendo en cuenta:

las demandas (n.º 49636/14 y n.º 65678/14) interpuestas contra Hungría, con arreglo al artículo 34 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales ("el Convenio"), por dos nacionales húngaros, la Sra. Kalliopé Bakirdzi y E.C. ("los demandantes"), en las distintas fechas indicadas en el cuadro adjunto;

la decisión de poner en conocimiento del Gobierno húngaro ("el Gobierno") las demandas;

la decisión de no divulgar el nombre del segundo demandante;

las observaciones de las partes.

Tras deliberar a puerta cerrada el 4 de octubre de 2022,

Dicta la presente sentencia, que fue adoptada en esta última fecha:

INTRODUCCIÓN

1. La demanda se refiere a los derechos de voto de los demandantes, inscritos como electores de minorías nacionales para las elecciones parlamentarias de 2014. Plantea cuestiones en virtud del artículo 3 del Protocolo n.º 1 del Convenio.

HECHOS

2. La primera demandante, la Sra. K. Bakirdzi, nació en 1959 y reside en Budapest. El segundo demandante, E.C., nació en 1990 y reside en Budapest. La primera demandante estaba representada por D.A. Karsai, y el segundo demandante por A. Czech, ambos abogados en ejercicio en Budapest.

3. El Gobierno estuvo representado por su Agente, Z. Tallódi, del Ministerio de Justicia.

4. La primera demandante pertenece a la minoría nacional griega y el segundo demandante a la minoría nacional armenia.

5. Los hechos del caso pueden resumirse como sigue.

I. ANTECEDENTES GENERALES DEL ASUNTO

6. En Hungría existen trece minorías nacionales reconocidas en virtud de la Ley n.º CLXXIX sobre los Derechos de las Nacionalidades (Ley sobre los Derechos de las Nacionalidades). Según la Ley Fundamental de Hungría, las minorías nacionales que residen en Hungría deben contribuir a la labor del Parlamento (véase el apartado 13). Con base en esta disposición, la Ley n.º CCIII de 2011 sobre las Elecciones al Parlamento de Hungría (la ley electoral húngara) se introdujo un nuevo sistema de representación para las minorías en el año 2014 (véase el párrafo 14 a continuación). Los individuos pertenecientes a minorías nacionales tienen la opción de inscribirse como electores de minorías utilizando su propia identificación. La solicitud de inscripción como elector perteneciente a una minoría nacional debe indicar cuál es su minoría nacional, contener una declaración que refleje su pertenencia a dicha minoría y manifestar su intención de votar como elector perteneciente a una minoría nacional en las elecciones nacionales (véase el párrafo 15 a continuación). Los electores de minorías nacionales sólo pueden votar a la lista de la minoría nacional a la que pertenecen y a los candidatos de una circunscripción uninominal, mientras que los demás electores votan a un candidato de una circunscripción uninominal y a una lista electoral o de partido.

7. Para la votación de las minorías nacionales, cada minoría nacional tiene una lista cerrada de candidatos distinta presentada por los autogobiernos de esas minorías nacionales, la cual aparece en una papeleta separada. Las listas de minorías nacionales deben contener al menos tres candidatos. Los nombres de los candidatos y su orden los decide la asamblea de autogobierno de las minorías nacionales. Cada lista necesita estar avalada con un número de firmas de, al menos, un uno por ciento de los electores incluidos en el censo de esa minoría, pero sin necesidad de superar las 1.500 firmas.

8. Las posibilidades del elector perteneciente a una minoría se reducen a decidir si votar o no por la única lista cerrada presentada para su minoría nacional, sin tener la capacidad de influir en el orden de los candidatos.

9. En virtud de la sección 16(d) de la ley electoral, las listas de minorías nacionales disfrutan de una cuota de votos preferente[1]. Esta denominada cuota de votos preferente se alcanza con un cuarto de los votos necesarios para la obtención de los escaños ordinarios que se reparten entre las listas

[1] Nota del traductor: en esta sentencia se presentan dos conceptos que son susceptibles de confusión. Por un lado, el concepto "barrera electoral" (en inglés, *threshold*) es un sistema que se utiliza para establecer un porcentaje mínimo de votos que una lista electoral debe lograr para conseguir participar en la distribución de escaños, la cual se establece normativamente antes de los comicios y que es aplicable en las elecciones regidas por unos criterios de reparto proporcional. Por otro lado, el concepto "cuota de votos" (en inglés, *threshold*) hace referencia al número de votos necesario, una vez superada la barrera electoral, para la obtención del escaño. El número exacto de esta cuota solo se conoce con certeza tras la celebración de los comicios y el escrutinio de votos. Es necesario tener en cuenta que la adjetivación como "preferente" de la cuota de votos hace alusión a que las listas electorales correspondientes a las minorías podrían obtener escaño con un número de votos inferior al de las listas electorales de partido (como se expone a lo largo de la sentencia, esa intención de dar preferencia en la obtención de escaño no se consigue en la aplicación práctica del sistema electoral).

electorales (cuota ordinaria de reparto). La cuota de votos preferente sólo se aplica al primer escaño de esa minoría en el Parlamento. En consecuencia, será necesario deducir el número de escaños conseguidos por las minorías nacionales de los escaños que se pueden obtener de la lista nacional (*országos lista*). Si la minoría nacional no obtuviera ningún escaño, el primer candidato de la lista de minoría nacional es nombrado portavoz parlamentario sin derecho a voto.

II. LAS ELECCIONES PARLAMENTARIAS DE 2014

10. En calidad de integrantes de las minorías nacionales reconocidas, ambos demandantes solicitaron su inscripción como electores pertenecientes a minorías nacionales en el censo electoral antes de las elecciones parlamentarias celebradas el 4 de abril de 2014, en virtud de la sección 85(1) de la Ley n.º XXXVI de 2013 sobre el Procedimiento Electoral (la denominada "Ley sobre el Procedimiento Electoral").

11. Las trece minorías nacionales reconocidas registraron listas para estas elecciones. Se contabilizaron un total de noventa y nueve candidatos, y 35.289 electores inscritos como electores de minorías nacionales, tal y como se detalla a continuación:

Minoría nacional	Número de electores inscritos	Número de candidatos
Búlgara	104	5
Griega	140	3
Croata	1.623	9
Polaca	133	7
Alemana	15.209	27
Armenia	184	3
Romaní	14.271	6
Rumana	647	3
Rutenia	611	11
Serbia	349	7
Eslovaca	1.317	5
Eslovena	199	3
Ucraniana	502	10

12. La cuota establecida para las minorías nacionales para obtener un escaño en el Parlamento durante las elecciones de 2014 era de 22.022 votos (que se calculaba dividiendo el número total de votos emitidos a nivel nacional entre noventa y tres, es decir, la cifra que corresponde al número de escaños que se podían obtener a través de las listas nacionales, cuyo cociente se dividía entre cuatro). Ninguna de las listas de minorías obtuvo votos suficientes para obtener un escaño por sí misma.

MARCO JURÍDICO Y PRÁCTICA PERTINENTES

I. LEGISLACIÓN NACIONAL PERTINENTE HECHOS

13. La Ley Fundamental establece:

Artículo XXIX

"...

(2) Las minorías nacionales que residen en Hungría tendrán derecho a establecer su propio gobierno, tanto a nivel local como nacional.

..."

Sección 26

"(1) En virtud del artículo 24 § 2(c) de la Ley Fundamental, las personas u organizaciones afectadas por un asunto concreto pueden presentar un recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional si, como consecuencia de la aplicación de una ley contraria a la Ley Fundamental en un procedimiento judicial:

(a) se hubieran visto violados los derechos garantizados por la Ley Fundamental;

(b) y ya se hubieran agotado o no existieran vías de recurso posibles.

(2) No obstante lo dispuesto en la subsección (1) también podrá incoarse excepcionalmente un procedimiento ante el Tribunal Constitucional cuando:

(a) como consecuencia de la aplicación o entrada en vigor de una disposición legal contraria a la Ley Fundamental, se haya producido directamente, es decir, sin resolución judicial, una vulneración de los derechos [de las personas mencionadas en la subsección (1)];

(b) y no existiera ningún recurso posible para reparar la vulneración de la ley, o el demandante ya hubiera agotado todos los recursos disponibles".

14. La ley electoral establece lo siguiente:

Elaboración de listas nacionales
Sección 9

"(1) Los autogobiernos nacionales de las minorías nacionales podrán elaborar listas de minorías nacionales.

(2) La elaboración de cualquier lista de minoría nacional estará sujeta al respaldo de al menos el uno por ciento de los electores inscritos en el censo electoral como electores de minorías nacionales, pero sin necesidad de superar las mil quinientas firmas.

(3) Cada lista de minoría nacional puede incluir candidatos que figuren en el censo electoral como electores de la minoría nacional en cuestión.

(4) Cada lista de minoría nacional deberá incluir tres candidatos como mínimo.

(5) No está permitido la elaboración de listas conjuntas por parte de dos o más autogobiernos de minorías nacionales.

..."

Votación
Sección 12

"(1) Los electores con residencia en Hungría pueden votar por:

(a) un candidato en cada circunscripción uninominal,

(b) y una lista de partido.

(2) Los electores con residencia en Hungría que estén inscritos en el censo electoral como electores de minorías nacionales podrán votar a:

(a) un candidato en cada circunscripción uninominal,

(b) y la lista de su minoría nacional o, en su defecto, una lista de partido.

(3) Los electores sin residencia en Hungría solo podrán votar a una lista de partido.

..."

Determinación de los resultados electorales
Sección 14

"...

(3) Ninguna lista de minoría nacional puede obtener un escaño si no alcanza el número de votos necesarios para ganar un escaño preferente para las minorías nacionales (en adelante "cuota de votos preferente"), determinado por la sección 16(d).

..."

Sección 16

"Los escaños que pueden obtenerse de una lista nacional se distribuirán conforme al siguiente procedimiento:

(a) De conformidad con la sección 15, el número de votos excedentes para cualquier partido político que tenga derecho a obtener un escaño según lo establecido en la sección 14(1) y (2) se sumará al número de votos de lista de partido para dicho partido político (en adelante, "número de votos de las listas de partido".

(b) Entonces, se añadirá el número de votos de las listas de partido (en adelante, "número total de votos de la lista de partido");

(c) Posteriormente, se sumarán el número total de votos de la lista de partido y los votos de las listas de minorías nacionales (en adelante, "número total de votos de la lista nacional");

(d) El número total de votos de la lista nacional se dividirá entre noventa y tres, cuyo cociente se dividirá entre cuatro, con lo que la cuota preferente será el número entero del cociente resultante;

(e) Si el número de votos de una lista de minoría nacional concreta supera o es idéntico a la cuota de votos preferente, dicha lista de minoría nacional obtendrá un escaño preferente. Una lista de minoría nacional solo puede conseguir un escaño preferente. El número de escaños preferentes atribuidos se deducirá del número de escaños que pueden obtenerse de la lista nacional;

(f) Los escaños restantes tras el procedimiento descrito en la subsección (e) se distribuirán entre:

(fa) las listas de partido con derecho a obtener escaños en virtud de la sección 14(1) y (2),

(fb) y las listas de minorías nacionales que hayan obtenido escaños preferentes, siempre que el número de votos alcanzado corresponda con el porcentaje establecido en la sección 14(1);

..."

Portavoces de las minorías nacionales
Sección 18

"(1) Toda minoría nacional que haya elaborado una lista de minoría nacional pero no haya obtenido un escaño de dicha lista estará representada por su portavoz de minoría nacional en el Parlamento.

(2) El portavoz de la minoría nacional será el candidato que ocupe el primer lugar en la lista de esa minoría nacional".

15. La Ley sobre el Procedimiento Electoral establece lo siguiente:

Sección 85

"(1) Los electores con domicilio en Hungría, con la excepción de la subsección (2), podrán solicitar que:

a) se reconozca su pertenencia a una minoría nacional;

b) se les asista a la hora de votar;

c) o se prohíba la divulgación, y/o se produzca la recopilación o eliminación de sus datos personales del censo electoral central".

41 Solicitud de inscripción como elector de una minoría nacional
Sección 86

"La solicitud de inscripción como elector de una minoría nacional deberá:

a) indicar la minoría nacional;

b) incluir una declaración del elector en la que éste afirme pertenecer a la minoría nacional indicada;

c) incluir una aclaración de si el votante solicita también ser inscrito como elector de una minoría nacional con efecto extensivo a las elecciones de los miembros del Parlamento".

Sección 87

"Se rechazarán aquellas solicitudes de inscripción como elector de una minoría nacional si el elector ya estuviera inscrito en el censo electoral central como elector perteneciente a una minoría nacional".

...

Capítulo XII
Recursos jurídicos
94 Presentación de reclamaciones
Sección 208

"Pueden presentar reclamaciones los electores inscritos en el censo electoral central, los candidatos, las organizaciones nominadoras, las personas físicas y jurídicas y las asociaciones sin personalidad jurídica afectadas por el asunto, haciendo referencia a una infracción de una norma legal relativa a los comicios o a los principios fundamentales de las elecciones y del procedimiento electoral (en adelante, infracción legal)".

..."

Sección 218

"(1) La Comisión Electoral resolverá sobre el futuro de las reclamaciones en función de la información disponible.

(2) Si la Comisión Electoral aceptara la reclamación, esta deberá:

a) establecer el hecho de la infracción legal;

b) ordenar al infractor que ponga fin a la infracción;

c) revocar el procedimiento electoral o la parte de este afectada por la infracción legal y ordenar su repetición;

d) estar facultado para imponer sanciones en caso de infracción de las normas relativas a las campañas electorales y de las obligaciones descritas en las secciones 124 (2) y 155.

..."

Sección 220

"Si la Comisión Electoral no admite una reclamación, esta se deberá desestimar".

97 Recursos
Sección 221

"(1) Las personas físicas y jurídicas afectadas, incluyendo las asociaciones sin personalidad jurídica podrán interponer un recurso contra la decisión de primera instancia de la Comisión Electoral.

(2) No se admitirá recurso alguno contra una resolución que conste en acta, una decisión adoptada por la Comisión Electoral en segunda instancia, ni contra la decisión de la Comisión Electoral Nacional".

98 Control judicial
Sección 222

"(1) Las personas físicas y jurídicas afectadas y las asociaciones sin personalidad jurídica podrán solicitar el control judicial de la decisión en segunda instancia de la Comisión Electoral y de la decisión de la Comisión Electoral Nacional.

(2) El control judicial sólo se llevará a cabo si el derecho de apelación se ha agotado en el procedimiento electoral, o la apelación queda excluida en virtud de esta ley".

Adjudicación de recursos, solicitudes de control judicial y recursos de inconstitucionalidad relacionados con las elecciones
Sección 233

"(1) Los recursos de inconstitucionalidad que impugnen las resoluciones judiciales dictadas con base en la presente Ley para los procedimientos de recursos jurisdiccionales relativos a la resolución de un órgano electoral podrán presentarse ante el Tribunal Constitucional en el plazo de tres días desde la publicación de la resolución impugnada".

II. DOCUMENTOS RELEVANTES DEL CONSEJO DE EUROPA

16. El Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral (Directrices e informe explicativo) fue adoptado por la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho **(**la Comisión de Venecia) durante las sesiones plenarias 51 y 52 (celebradas entre el 5-6 de julio de 2002 y el 18-19 de octubre de 2002). Las disposiciones pertinentes establecen lo siguiente:

2.4. Igualdad y minorías nacionales

"a. Los partidos que representen a minorías nacionales deberán estar autorizados.

b. La adopción de reglas especiales que garanticen a las minorías nacionales escaños reservados o que prevean excepciones a las reglas normales de atribución de escaños para los partidos de las minorías nacionales (por ejemplo, la eliminación del requisito de quórum) no se oponen, en principio, a la igualdad del sufragio.

c. Los candidatos y los votantes no deberán verse obligados a revelar su pertenencia a una minoría nacional".

4. El sufragio secreto

"a. El secreto del voto no es solamente un derecho, sino también una obligación para el votante, el que deberá ser sancionado con la anulación de su papeleta si hubiera revelado su contenido.

b. El voto deberá ser individual. Deberá estar prohibido el voto familiar y toda otra forma de control por parte de un votante sobre el voto de otra persona.

c. La lista de las personas que han emitido su voto no debería darse a conocer públicamente.

d. La violación del secreto del voto debería ser sancionada".

Informe explicativo
2.4. Igualdad y minorías nacionales

"22. Conforme a los principios reconocidos en derecho internacional, el derecho electoral deberá garantizar la igualdad de las personas pertenecientes a minorías nacionales, lo que implica la prohibición de toda discriminación contra esas minorías. En particular, los partidos políticos de las minorías nacionales deberán ser autorizados. El trazado de las circunscripciones o las reglas en materia de quórum no deberán representar un obstáculo para la presencia de personas pertenecientes a minorías en el órgano electo.
23. Ciertas medidas adoptadas para garantizar una representación mínima de las

minorías, sea reservándoles escaños, sea previendo excepciones a las reglas habituales en materia de atribución de los escaños, por ejemplo, suprimiendo el quórum en el caso de los partidos de las minorías nacionales, no infringen el principio de igualdad. Asimismo, puede estar previsto que las personas pertenecientes a minorías nacionales tengan el derecho de emitir su voto tanto por candidatos de las listas generales como de las listas de las minorías nacionales. Con todo, ni los candidatos ni los votantes deberán verse obligados a indicar su pertenencia a una minoría nacional".

4. El sufragio secreto

"52. El secreto del voto es un aspecto de la libertad del sufragio, cuya finalidad es eliminar todas las presiones que pudieran pesar sobre el votante si terceros tuvieran conocimiento del candidato por el que ha votado. El carácter secreto del voto deberá imperar durante todas las etapas del proceso y, especialmente, durante la emisión y el escrutinio de los votos. Se trata no sólo de un derecho, sino también de una obligación del votante, que deberá ser sancionado con la anulación de su papeleta cuando hubiese revelado su intención de voto [nota omitida].

53. El voto deberá ser individual. El voto familiar, que permite a uno de los miembros de la familia controlar el voto de los demás, es contrario al sufragio secreto; es una violación del derecho electoral observada frecuentemente. Asimismo, deberá impedirse toda otra forma de control de un votante sobre el voto de otra persona. Otra cuestión diferente es el voto por procuración, que está sometido a condiciones estrictas.

54. Por otra parte, como la abstención puede indicar una decisión política, la lista de los votantes no debería ser hecha pública.

55. Al igual que la violación de los otros aspectos de la libertad de voto, la violación del secreto del voto deberá ser sancionada.

..."

17. El artículo 15 del Convenio Marco del Consejo de Europa (ETS n.º 157), que entró en vigor el 1 de febrero de 1998, reza lo siguiente:

"Las Partes establecerán las condiciones necesarias para la participación efectiva de las personas pertenecientes a minorías nacionales en la vida cultural, social y económica, así como en los asuntos públicos, en particular los que les afecten".

18. El extracto pertinente del comentario adoptado por el Comité Consultivo sobre el Convenio Marco el 27 de febrero de 2008 establece lo siguiente:

"ii. Diseño de sistemas electorales a escala nacional, regional y local.

80. La participación de las personas pertenecientes a minorías nacionales en el proceso electoral es esencial para que estas minorías puedan expresar sus opiniones cuando se elaboren medidas legislativas y políticas públicas que les afecten.

81. Teniendo en cuenta la soberanía de los Estados miembros en la elección de sus sistemas electorales, el Comité Consultivo enfatizó la relevancia de integrar las inquietudes de las minorías en la esfera pública. La participación de representantes de las minorías en los órganos electos y la incorporación de sus preocupaciones a la labor de dichos órganos pueden suponer medidas que contribuyan a este respecto.

82. La Comisión Consultiva observó que, cuando las leyes electorales establecen un quórum, debe tenerse debidamente en cuenta el impacto potencialmente negativo que

ello puede tener en la participación de las minorías nacionales en el proceso electoral. Las excepciones al requisito del quórum electoral han demostrado su eficacia para mejorar la representación de las minorías nacionales en los órganos electos".

19. En un Informe de 15 de marzo de 2005 sobre las normas electorales y la acción afirmativa para la participación de las minorías nacionales en el proceso de toma de decisiones en los países europeos, la Comisión de Venecia, tras analizar las prácticas de algunos Estados miembro, recomendó cinco medidas específicas para promover la representación de las minorías. Dos de estas medidas están relacionadas con la cuestión de las cuotas de votos:

"68.

...

d. Las barreras electorales no deben afectar a las posibilidades de representación de las minorías nacionales.

e. Las circunscripciones electorales (su número, el tamaño, la forma y la magnitud) pueden diseñarse con el propósito de aumentar la participación de las minorías en los procesos de toma de decisiones".

20. La Opinión Conjunta de la Comisión de Venecia y la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH) de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) sobre la Ley sobre las Elecciones al Parlamento de Hungría fue adoptada por el Consejo de Europa en materia de elecciones democráticas en su reunión 41 (Venecia, 14 de junio de 2012) y por la Comisión de Venecia en su sesión plenaria 91 (Venecia, 15-16 de junio de 2012). Las partes pertinentes enunciaron lo siguiente:

"... El artículo 12(2) de la nueva Ley Electoral estipula que los electores inscritos en el censo electoral como electores pertenecientes a una minoría pueden votar a un candidato en una circunscripción uninominal y a la lista de su minoría nacional o, en su defecto, a una lista de partido. Esta disposición limita la elección de los electores de las minorías para obtener una representación proporcional el día de las elecciones, especialmente cuando sólo existe una lista que compite por el voto de la minoría respectiva. La elección de la papeleta se realiza al inscribirse en el censo de su nacionalidad...".

III. OTROS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES RELEVANTES

21. La Observación General n.º 25 del Comité de Derechos Humanos sobre el derecho a participar en los asuntos públicos, el derecho de voto y el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas (Art.25) (16 de junio de 1996, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7) contiene las siguientes observaciones:

"20. ... Los Estados deben tomar medidas para garantizar el carácter secreto del voto durante la votación, incluida la votación cuando se está ausente de la residencia habitual, si existe este sistema. Esto comporta la necesidad de que los votantes estén

protegidos contra toda forma de coacción para revelar cómo van a votar o cómo han votado, y contra toda injerencia ilícita en el proceso electoral. La renuncia de estos derechos es incompatible con las disposiciones del artículo 25 del Pacto...".

22. Las Recomendaciones de Lund de 1999 sobre la Participación Efectiva de las Minorías Nacionales y la nota explicativa del Alto Comisionado de la OSCE para las Minorías Nacionales establecen lo siguiente:

B. Elecciones

"...

9. El sistema electoral debe facilitar la representación y la influencia de las minorías.

- Cuando las minorías estén concentradas desde el punto de vista territorial, los distritos con escaño único pueden ofrecer una representación minoritaria suficiente.

- Los sistemas de representación proporcional, en los que los votos obtenidos por un partido político en la votación nacional se reflejan en la proporción de sus escaños legislativos, pueden ser de ayuda para la representación de las minorías.

- Algunas formas de votación preferencial en las que los electores ponen a los candidatos en orden de preferencia, pueden facilitar la representación de las minorías y promover la cooperación intercomunitaria.

- Un umbral numérico más bajo para la representación en los órganos legislativos puede facilitar la inclusión de las minorías nacionales en la gobernabilidad".

...

Nota explicativa

"...

9. El sistema electoral puede disponer la selección tanto de la cámara legislativa cómo de otros órganos e instituciones, incluidos los cargos individuales. Aunque es posible que las circunscripciones con un sólo escaño puedan asegurar una representación suficiente de las minorías, según la forma en que se delimiten las circunscripciones y la concentración de las comunidades minoritarias, la representación proporcional puede ayudar a garantizar dicha representación minoritaria. Los Estados participantes de la OSCE utilizan diversas formas de representación proporcional, incluidas las siguientes: "voto preferencial", cuando cada votante pone los candidatos en orden de preferencia; "listas abiertas", cuando los electores pueden elegir a su candidato preferido dentro de la lista de un partido además de votar por el partido; "panachage", cuando los electores pueden votar a más de un candidato de distintos partidos políticos; y "cumulación", cuando cada elector puede dar más de un voto a un candidato preferido. Los listones no deben ser tan altos que obstaculicen la representación de las minorías.

..."

23. Los extractos pertinentes del Informe de la Misión de Observación Electoral de la OSCE/OIDDH sobre las elecciones parlamentarias del 6 de abril de 2014 (Varsovia, 11 de julio de 2014) indican lo siguiente:

"... En Hungría hay 13 minorías nacionales reconocidas. Según los datos del censo de 2011, los grupos minoritarios más numerosos son los romaníes y los alemanes. Algunas fuentes sugieren que se subestima el tamaño numérico de la población romaní. Los demás grupos representan menos del 1% de la población. En Hungría, desde hace

tiempo se ha debatido sobre las medidas destinadas a asegurar la representación de las minorías nacionales en el Parlamento. La Ley Electoral establece que las minorías nacionales deben votar por una lista de su respectiva minoría nacional. Para participar, los ciudadanos debían inscribirse como electores de minorías nacionales y elegir así entre votar en la lista de minorías nacionales propuesta por el autogobierno de la minoría nacional o en la lista nacional. La gran mayoría de los grupos de minorías nacionales con los que se reunió la LEOM [Misión de Observación Electoral] de la OSCE/OIDDH expresaron su descontento por tener que elegir entre estas dos listas. Algunos líderes romaníes hicieron campaña contra la inscripción de las minorías y crearon el Partido Romaní Húngaro para concurrir a las elecciones por listas nacionales. Además, la elección de los autogobiernos de las minorías es anterior a la nueva ley electoral, por lo que los electores no sabían que estos organismos tendrían la competencia exclusiva de formar listas nacionales de minorías. Dado que en estas papeletas sólo se ofrecía una opción, se limitaba la capacidad de elección de los electores y se menoscababa el secreto del voto [nota omitida]. Aunque las 13 minorías nacionales registraron listas, ninguna obtuvo votos suficientes para obtener un escaño para minorías. En consecuencia, cada uno de ellos estará representado por un portavoz sin derecho a voto en el Parlamento y sus competencias se limitarán a debatir cuestiones que afecten a las minorías. Las autoridades deben garantizar que las medidas especiales para la representación de las minorías nacionales permitan la competencia entre los candidatos de las minorías nacionales y una participación significativa de las estas en la toma de decisiones parlamentarias, garantizando al mismo tiempo el secreto del voto. En este proceso debe buscarse la consulta genuina de las minorías nacionales...".

24. La parte pertinente del Informe de la Misión de Observación Electoral de la OSCE/OIDDH sobre las elecciones parlamentarias del 8 de abril de 2018 (Varsovia, 27 de junio de 2018) enuncia lo siguiente:

"… La CEN [Comisión Electoral Nacional] registró 13 listas de minorías nacionales con un total de 89 candidatos, entre ellos 48 mujeres. La designación de candidatos para las listas de minorías nacionales carece de transparencia, en particular porque no existen procedimientos establecidos y públicos sobre el modo en que el gobierno autónomo selecciona a los candidatos. Además, una persona que decida participar en las elecciones como votante de una minoría no tiene la oportunidad de elegir entre candidatos o listas alternativos de las minorías nacionales. Estas medidas no garantizan una verdadera participación de las minorías nacionales en la vida política, contrariamente a las recomendaciones del Alto Comisionado de la OSCE para las Minorías Nacionales (ACMN) [nota omitida]. Podría estudiarse la posibilidad de revisar las medidas legislativas y prácticas encaminadas a lograr una auténtica participación de las minorías nacionales en la política elegida...".

25. La parte relevante del Informe de la Misión de Observación Electoral de la OSCE/OIDDH sobre las elecciones parlamentarias del 3 de abril de 2022 (Varsovia, 29 de julio de 2022) establece lo siguiente:

"…En particular, una persona que decida participar en las elecciones como elector perteneciente a una minoría no tiene la posibilidad de elegir entre candidatos o listas alternativos de minorías nacionales. Las medidas en vigor no garantizan una verdadera participación de las minorías nacionales en la vida política, contrariamente a las recomendaciones formuladas por el Alto Comisionado de la OSCE para las Minorías Nacionales (ACMN) [nota omitida].

Las autoridades deben redoblar sus esfuerzos para asegurar que las medidas destinadas a la representación de las minorías nacionales fomenten una participación

significativa de sus representantes. Para identificar medidas efectivas, es esencial llevar a cabo consultas genuinas con las minorías nacionales.

..."

LEGISLACIÓN

I. ACUMULACIÓN DE LAS DEMANDAS

26. Habida cuenta de la similitud del asunto de los recursos, el Tribunal de Primera Instancia considera adecuado abordarlos de manera conjunta en una única sentencia.

II. SUPUESTAS VIOLACIONES DEL ARTÍCULO 3 DEL PROTOCOLO N.º 1 DE FORMA INDEPENDIENTE Y EN CONJUNCIÓN CON EL ARTÍCULO 14 DEL CONVENIO

27. Los demandantes denunciaron que el sistema de voto de las minorías nacionales constituía una injerencia discriminatoria para su derecho de voto. Se basaron en el artículo 3 del Protocolo n.º 1 del Convenio, de forma independiente y en conjunción con el artículo 14 del Convenio.

El artículo 3 del Protocolo n.º 1 establece:

> "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".

El artículo 14 del Convenio establece:

> "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".

A. Admisibilidad

1. Alegaciones de las partes

28. El Gobierno argumentó que los demandantes deberían haber recurrido las decisiones de las comisiones electorales locales de inscribirlos como electores pertenecientes a una minoría ante las comisiones electorales regionales. En caso de que las comisiones electorales regionales hubieran desestimado sus recursos, podrían haber impugnado esas decisiones ante los tribunales. Además, en virtud del artículo 26 de la Ley del Tribunal Constitucional, los demandantes podrían haber presentado un recurso de inconstitucionalidad contra las decisiones de los tribunales si estos hubieran aplicado una disposición legal que consideraban inconstitucional.

29. El Gobierno también alegó que los demandantes podrían haber presentado un recurso a la resolución de la Comisión de la Mesa Electoral ante la Comisión Electoral pertinente, y posteriormente ante la Comisión Electoral Nacional, en relación con las supuestas irregularidades electorales. La decisión de la Comisión Electoral Nacional podría haber sido impugnada ante la *Kúria*, cuya decisión a su vez podría haber sido objeto de un recurso de inconstitucionalidad.

30. Los demandantes mostraron su desacuerdo con esta apreciación. Recurrieron el argumento de que su baja de la lista de electores pertenecientes a minorías nacionales podría haber remediado sus agravios. Por lo que respecta a un recurso de inconstitucionalidad en virtud de la sección 26 de la Ley del Tribunal Constitucional, los demandantes afirmaron que el Gobierno no había aclarado qué disposición legal debería haberse recurrido en virtud de dicho procedimiento. En todo caso, dado que un recurso contra la decisión de la mesa electoral abordaría exclusivamente el recuento de las papeletas y no la supuesta inconstitucionalidad de una disposición legal, esta última cuestión no podía ser impugnada ante el Tribunal Constitucional según el procedimiento mencionado por el Gobierno.

2. Valoración del Tribunal

31. Con relación al argumento del Gobierno sobre la posibilidad de recurrir la decisión de las comisiones electorales locales de inscribir a los demandantes como electores pertenecientes a minorías nacionales, el Tribunal destaca que la cuestión central en este caso es la presunta restricción de los derechos de voto de los demandantes como electores de minorías nacionales inscritos, y no simplemente su inscripción como tal. Desde la perspectiva del Tribunal, el recurso propuesto por el Gobierno no se considera una vía adecuada para abordar y resolver la cuestión de la presunta vulneración de los derechos de voto de los demandantes.

32. En cuanto al argumento del Gobierno sobre la posibilidad de presentar un recurso contra la resolución de la Comisión de la Mesa Electoral, el Tribunal de Justicia señala que efectivamente existe la opción de presentar una impugnación basada en la presunta violación de las normas o principios electorales por parte de la comisión de la mesa electoral. Sin embargo, es relevante destacar que los demandantes no alegaron que sus quejas se derivaran de la conducta o decisiones ilegales de los órganos de administración electoral, sino más bien de la propia legislación que rige la votación de las minorías. Por lo tanto, este procedimiento no proporcionaba a los demandantes un recurso efectivo para abordar las supuestas infracciones.

33. Como resultado, debe desestimarse la objeción del Gobierno sobre la falta de agotamiento de los recursos internos.

34. El Tribunal de Justicia señala que la demanda no es manifiestamente infundada en el sentido del artículo 35 § 3 (a), del Convenio. Señala además

que no es inadmisible por ningún otro motivo. Por lo tanto, debe declararse admisible.

B. Méritos

1. Alegaciones de las partes

35. Los demandantes alegaron que, aunque la intención de las autoridades húngaras había sido fomentar la participación de las minorías nacionales en el poder legislativo mediante la introducción del voto de las minorías nacionales, los efectos de la medida fueron los contrarios, lo que condujo a la privación de derechos para dicho grupo, ya que no tenían ninguna perspectiva de alcanzar la cuota de votos preferente prescrita por la legislación aplicable. Teniendo en cuenta las estadísticas reales de población, era imposible que las minorías nacionales obtuvieran un escaño en el Parlamento.

36. Los demandantes afirmaron además que el elemento fundamental de unas elecciones libres era una elección real entre los oponentes de los comicios. Sin embargo, no tenían una verdadera posibilidad de decisión. En primer lugar, se excluyó a los electores pertenecientes a minorías nacionales de la posibilidad de votar a las listas de partido nacionales En segundo lugar, se les impidió votar por candidatos que no fueran de su propio grupo minoritario nacional. En este contexto, argumentaron que compartir un origen étnico común no implicaba necesariamente tener opiniones políticas idénticas.

37. Los demandantes sostuvieron que, al limitar su elección a votar por la lista cerrada de minorías nacionales, también se había vulnerado el secreto de voto. Una vez identificados como electores de minorías nacionales, resultaba patente de manera inmediata el sentido de su voto.

38. En opinión de los demandantes, la medida era discriminatoria, ya que, debido a su pertenencia a una minoría nacional, habían sido tratados de forma diferente al resto del electorado.

39. El Gobierno sostuvo que la regulación de los escaños de las minorías nacionales constituía una discriminación positiva, ya que un miembro del Parlamento perteneciente a una minoría nacional necesitaba obtener menos votos que los miembros elegidos a partir de las listas nacionales. Esta norma preferente tenía el objetivo legítimo de aumentar la participación política de las minorías.

40. Los demandantes consideraban que se vulneraría el principio de igualdad de sufragio si se permitiera que un votante perteneciente a una minoría ejerciera su voto tanto en las listas de minorías como en las listas de partido nacionales. La prevención de la emisión de votos múltiples por parte de las minorías nacionales también constituía un objetivo legítimo que respaldaba la restricción de su derecho a votar en las listas nacionales.

41. Además, los electores eligieron libremente inscribirse en calidad de electores pertenecientes a minorías nacionales, decisión que se puede modificar posteriormente.

2. Valoración del Tribunal

(a) Principios generales

(i) En relación con el artículo 3 del Protocolo n.º 1

42. El Tribunal reitera que el artículo 3 del Protocolo n.º 1 consagra un principio característico de la democracia y, en consecuencia, reviste una importancia primordial en el sistema del Convenio (véanse *Mathieu-Mohin y Clerfayt c. Bélgica*, de 2 de marzo de 1987, § 47, y *Ždanoka c. Letonia* [GC] n.º 113). *Bélgica*, 2 de marzo de 1987, § 47, Serie A n.º 113, y *Ždanoka c. Letonia* [GC], n.º 58278/00, § 103, TEDH 2006-IV). El papel del Estado, como garante último del pluralismo, implica la adopción de medidas positivas para "organizar" elecciones democráticas "en condiciones que garanticen la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del poder legislativo" (véase *Mathieu-Mohin y Clerfayt*, citada anteriormente, § 54).

43. De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal, la frase "libre expresión de la opinión del pueblo" implica que las elecciones no pueden llevarse a cabo bajo ninguna forma de coerción en la elección de uno o varios candidatos, y que en dicho proceso electoral no debe haber ninguna manipulación indebida para persuadir al elector a votar por uno u otro partido. La palabra "elección" denota la necesidad de asegurar que los diversos partidos políticos tengan la oportunidad de presentar a sus candidatos en las elecciones (véanse *Yumak y Sadak c. Turquía* [GC], n.º 10226/03, § 108, TEDH 2008, y *X. c. Islandia*, n.º 8941/80, Decisión de la Comisión de 6 de diciembre de 1981, Decisiones e Informes (DR) 27, p. 145).

44. El artículo 3 del Protocolo n.º 1 no supone ninguna obligación a la hora de introducir un sistema específico como la representación proporcional o el voto por mayoría con una o dos papeletas. Los Estados contratantes disponen de un amplio margen de apreciación en este ámbito. Los sistemas electorales tratan de cumplir objetivos a veces difícilmente compatibles entre sí: por una parte, reflejar de manera justa y exacta la opinión del pueblo y, por otra, canalizar las corrientes de pensamiento para favorecer el afloramiento de una voluntad política suficientemente clara y coherente. En estas circunstancias, la frase "condiciones que garanticen la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del poder legislativo" implica esencialmente el principio de igualdad de trato de todos los ciudadanos en el ejercicio de su derecho de sufragio activo y pasivo. Sin embargo, de ello no se deduce que todos los votos deban tener necesariamente el mismo peso en el resultado de las elecciones o que todos los candidatos deban tener las mismas posibilidades de victoria. Por lo tanto, ningún sistema electoral puede

eliminar los "votos desperdiciados" (véase *Riza y otros c. Bulgaria*, nos. 48555/10 y 48377/10, § 137, 13 de octubre de 2015).

45. Por lo que respecta a los sistemas electorales, la tarea del Tribunal consiste en determinar si las normas que rigen las elecciones parlamentarias tienen por efecto excluir a algunas personas o grupos de personas de la participación en la vida política del país (véase *Aziz c. Chipre*, n.º 69949/01, § 28, TEDH 2004 V) y si las discrepancias creadas por un sistema electoral concreto pueden considerarse arbitrarias o abusivas o si el sistema tiende a favorecer a un partido político o a un candidato mediante la exclusión de un partido político o un candidato, n.º 69949/01, § 28, TEDH 2004 V) y si las discrepancias creadas por un sistema electoral concreto pueden considerarse arbitrarias o abusivas o si el sistema tiende a favorecer a un partido político o a un candidato dándoles una ventaja electoral a expensas de otros (véase *X. c. Islandia*, citado anteriormente).

46. Por lo que se refiere al nivel fijado por las cuotas de votos electorales, el Tribunal ha constatado anteriormente que unas cuotas elevadas pueden privar de representación a una parte del electorado. Sin embargo, se ha comprobado que esta circunstancia por sí sola no es decisiva. Dichas cuotas pueden funcionar como un ajuste correctivo necesario del sistema proporcional, que siempre se ha aceptado dado que permite la libre expresión de la opinión del pueblo (véase *Yumak y Sadak*, citada anteriormente, § 112; véase también *Federación Nacionalista Canaria c. España* (dec.), n.º 56618/00, 7 de junio de 2001). Las cuotas de votos tienen por objeto favorecer la aparición de corrientes de pensamiento suficientemente representativas (véase *Magnago y Südtiroler Volkspartei c. Italia*, n.º 25035/94, decisión de la Comisión de 15 de abril de 1996, DR 85-A, p.112) y permiten evitar una fragmentación excesiva del Parlamento (véase *Partija "Jaunie Demokrāti" an Partija "Mūsu Zeme" c. Letonia* (dec.), n.º 10547/07 y n.º 34049/07, 29 de noviembre de 2007).

47. Por lo que respecta a las listas cerradas de partido, el Tribunal de Justicia ha considerado que, si bien este sistema implicaba una restricción para los electores en cuanto a la elección de los candidatos, dicha restricción podía justificarse en un sistema electoral, habida cuenta del papel constitutivo de los partidos políticos en la vida de los países democráticos (véase *Saccomanno y otros contra Italia* (dec.), n.º 11583/08, § 63, 13 de marzo de 2012).

48. El Tribunal estableció la evaluación que debía aplicarse al examinar el cumplimiento del artículo 3 del Protocolo n.º 1 en *Ždanoka* (citado anteriormente, § 115). También sostuvo que el nivel de su propio escrutinio dependerá del aspecto particular del derecho a elecciones libres (véase *Davydov y otros c. Rusia*, n.º 75947/11, § 286, 30 de mayo de 2017).

(ii) En relación con el artículo 14

49. Según la jurisprudencia del Tribunal, una diferencia de trato es discriminatoria, a efectos del artículo 14 del Convenio, si "carece de justificación objetiva y razonable", es decir, si no persigue una "finalidad legítima" o si no existe una "relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad que se pretende alcanzar". Además, los Estados contratantes gozan de cierto margen de apreciación a la hora de evaluar si, y en qué medida, las diferencias en situaciones similares justifican la diferencia de trato. El Tribunal observa además que el artículo 14 no goza de existencia independiente, sino que desempeña un papel importante al complementar las demás disposiciones del Convenio y de los Protocolos, ya que protege a los individuos, en situaciones similares, de cualquier discriminación ante el disfrute de los derechos enunciados en esas otras disposiciones (véase *Aziz*, citada anteriormente, § § 34-35).

50. Cuando una diferencia de trato se basa en la raza o la etnia, el concepto de justificación objetiva y razonable debe interpretarse de la forma más estricta posible. El Tribunal también ha sostenido que ninguna diferencia de trato basada exclusivamente o en un grado decisivo en el origen étnico de una persona puede justificarse objetivamente en una sociedad democrática contemporánea construida sobre los principios del pluralismo y el respeto hacia las diferentes culturas. Dicho esto, el artículo 14 no prohíbe a las Partes Contratantes tratar de forma diferente a los grupos para corregir "desigualdades de hecho" entre ellos. De hecho, en determinadas circunstancias, el hecho de no intentar corregir la desigualdad provocada por un trato diferente puede dar lugar, sin una justificación objetiva y razonable, a una infracción de dicho artículo (véase *Sejdić y Finci c. Bosnia y Herzegovina* [GC], n.º 27996/06 y 34836/06, § 44, TEDH 2009, que contienen referencias adicionales).

(b) Aplicación de los principios anteriores al presente asunto

51. Los demandantes se han centrado en tres características del sistema de votación de las minorías: el sistema de cuotas de votos preferentes (véase el párrafo 52 a continuación), la supuesta ausencia de libre elección para los electores de las minorías nacionales (véase el párrafo 60 a continuación) y la supuesta vulneración del secreto de voto (véase el párrafo 67 a continuación).

52. En primer lugar, los demandantes alegaron que no tenían ninguna perspectiva de alcanzar la cuota preferente prevista por la normativa.

53. El Tribunal observa a este respecto que, a diferencia de los asuntos mencionados relativos a las cuotas de votos (véase el párrafo 46 anterior), el presente asunto se refiere a un régimen legal con una cuota preferente para los representantes de las minorías, introducido como respuesta a la preocupación constitucional de garantizar la representación política de las minorías nacionales en Hungría.

54. El Tribunal ha afirmado en ocasiones anteriores que la formación de una asociación con el fin de expresar y promover su identidad puede ser un factor determinante para asistir a una minoría en la preservación y defensa de sus derechos (véase, en el contexto del artículo 11, *Gorzelik y otros contra Polonia* [GC], n.º 44158/98, § 93, TEDH 2004-I). La Comisión previa consideró que el Convenio "no obligaba a las Partes Contratantes a establecer una discriminación positiva en favor de las minorías" (véase *Magnago y Südtiroler Volkspartei*, citados anteriormente). En *Partei Die Friesen contra Alemania,* el Tribunal observó que el Convenio Marco del Consejo de Europa, al tiempo que reconocía el margen de apreciación del que gozaba el Estado en materia electoral, hacía hincapié en la participación de las minorías nacionales en los asuntos públicos (véase el artículo 15 del Convenio Marco en el párrafo 17 anterior). Sin embargo, la posibilidad de exención de la cuota de votos mínima se presentó simplemente como una de las muchas opciones en este contexto. El Comité Consultivo sobre el Convenio Marco expresó la opinión de que era necesario tener debidamente en cuenta el impacto potencialmente negativo de las cuotas mínimas para la participación de las minorías nacionales en el proceso electoral. Consideró que las exenciones sobre los requisitos de barrera habían resultado útiles para mejorar la participación de las minorías nacionales en los órganos electos (véase el comentario adoptado por el Comité Consultivo sobre el Convenio Marco el 27 de febrero de 2008, § 82, en el párrafo 18 anterior). La posición de la Comisión de Venecia fue igualmente que las cuotas de votos no deberían afectar a las posibilidades de las minorías nacionales de estar representadas (véase el párrafo 16). El Tribunal consideró que los Estados parte del Convenio Marco gozaban de un amplio margen de apreciación en cuanto a la forma de enfocar el objetivo del Convenio Marco de fomentar la participación efectiva de las personas pertenecientes a minorías nacionales en los asuntos públicos, tal como se estipula en el artículo 15, y que el Convenio, incluso interpretado a la luz del Convenio Marco, no exigía un trato diferente en favor de las partes minoritarias en ese contexto (véase *Partei Die Friesen c. Alemania,* n.º 65480/10, § 43, 28 de enero de 2016).

55. En este caso, el Tribunal de Justicia resalta que la cuota de votos preferente era una parte integral de un sistema en el cual los candidatos de minorías nacionales solo podían alcanzar el número de votos necesario a través de los votos emitidos por los electores de la misma minoría nacional pertenecientes a la misma minoría que ellos. Esta situación los colocaba en una posición significativamente distinta en comparación con otros candidatos, ya fueran representantes de partidos políticos o independientes, quienes tenían la capacidad de obtener votos de la totalidad del electorado con derecho a voto. En consecuencia, el marco legal también infringía el derecho de los demandantes como electores de minorías nacionales a asociarse con fines políticos a través del voto, dado que su candidato solo podía contar con el respaldo de miembros de la misma minoría nacional. En

comparación, otros miembros del electorado eran libres de asociarse con cualquier otro elector afín de- promover sus convicciones políticas.

56. El Tribunal de Justicia considera relevante que esta desventaja en el proceso electoral no se basara en la propia elección de los candidatos o electores pertenecientes a las minorías nacionales de asociarse con un pequeño grupo de población de interés político (se puede comparar y contrastar en *Partei die Friesen*, citada anteriormente, § 40), sino en la decisión del legislador de restringir quién podía votar por las listas de minorías nacionales.

57. El Tribunal es consciente de que la barrera preferente para los candidatos de minorías nacionales también pretendía reducir el efecto de este sistema. No obstante, no puede sino acoger la alegación conexa de los demandantes según la cual el número de electores pertenecientes a una misma minoría nacional en Hungría no era lo suficientemente elevado como para alcanzar la barrera electoral preferente, aun en el supuesto de que todos los electores pertenecientes a dicha minoría nacional emitieran su voto a favor de su lista de minoría. De hecho, en 2014, 140 electores estaban inscritos como electores de la minoría griega y 184 como electores de la minoría armenia, mientras que el número de votos necesario para obtener un escaño en el Parlamento para un candidato de una minoría nacional era de 22.000.

58. Queda claro que los Estados pueden condicionar el acceso a la representación parlamentaria a la demostración de un mínimo de apoyo y el Convenio no exige a los Estados que adopten barreras preferentes para las minorías nacionales. Sin embargo, a la hora de establecer un quórum para los grupos minoritarios nacionales, es necesario considerar si ese requisito de cuota hace que sea más gravoso para un candidato de una minoría nacional reunir los votos necesarios para un escaño de minoría nacional de lo que lo es obtener un escaño en el Parlamento de las listas ordinarias de partido y si, a su vez, dicha barrera electoral tiene un impacto negativo en la oportunidad de los electores de minorías nacionales de participar en el proceso electoral en total igualdad de condiciones respecto al resto del electorado (compárese el comentario adoptado por el Comité Consultivo sobre el punto 82 del Convenio Marco, expuesto en el párrafo 18 anterior).

59. Si bien, como el Tribunal ha sostenido anteriormente, no todos los votos deben tener necesariamente el mismo peso en lo que respecta al resultado de las elecciones, y ningún sistema electoral puede eliminar los "votos desperdiciados" (véase el párrafo 44 anterior), el legislador nacional debe evaluar si el régimen legal crea una disparidad en el poder de voto de los miembros de las minorías nacionales, como es el caso de los demandantes, con el fin de evitar que se diluya el valor potencial de los votos que podrían emitirse a favor de las listas de minorías nacionales.

60. En segundo lugar, los demandantes también alegaron que votar por las listas de minorías nacionales les privó de la posibilidad de emitir un voto

significativo. Señalaron que unas elecciones libres implicaban necesariamente la libre elección de los electores.

61. El Tribunal observa que, en la práctica, como consecuencia de estar inscritos como electores de minorías nacionales, los demandantes sólo podían votar a sus respectivas listas de minorías nacionales en su conjunto o abstenerse totalmente de votar a la lista de su minoría nacional. Así pues, no podían elegir entre las listas de los distintos partidos ni influir en el orden de elección de los candidatos dentro de las listas de minorías nacionales.

62. El Tribunal de Justicia reitera que no puede considerarse que las listas cerradas restrinjan indebidamente por sí mismas las posibilidades políticas de los electores (véase el párrafo 47 anterior). En efecto, aún cuando las listas cerradas tiendan a limitar el abanico de candidatos entre los que los electores pueden elegir, se les permiten distribuir su voto entre las diferentes listas de partidos correspondientes a sus preferencias políticas.

63. Sin embargo, al abordar las listas cerradas de minorías nacionales en el presente asunto, el Tribunal de Justicia considera esencial examinar el alcance y la naturaleza de su repercusión en el derecho de voto de los demandantes. También considera que el derecho al voto abarca la oportunidad de que los electores elijan a los candidatos o listas de partido que mejor reflejen sus afiliaciones políticas, y las normas electorales no deben exigir a los electores que acepten posiciones políticas que no apoyan.

64. Desde esta perspectiva, el hecho de que los electores de las minorías nacionales sólo puedan votar a los candidatos incluidos en la lista de la minoría nacional, independientemente de su punto de vista político, distingue la situación actual de los sistemas electorales con listas cerradas.

65. En términos prácticos, aunque el sistema establecido para los electores de minorías nacionales no forzaba a los solicitantes a elegir uno o más candidatos, no les permitía reflejar genuinamente su voluntad como electores, ni depositar su voto para la promoción de ideas políticas y programas de acción política, ni asociarse con fines políticos a través del voto. En otras palabras, los demandantes, como electores de minorías nacionales, no podían expresar sus opiniones u opciones políticas en las urnas, sino únicamente el hecho de que buscaban representación en la toma de decisiones políticas como miembros de un grupo de minoría nacional.

66. El Tribunal duda de que un sistema en el que sólo se puede votar a una lista cerrada de candidatos y que obliga a los electores a abandonar sus afiliaciones partidistas para tener representación como miembro de una minoría garantice “la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del poder legislativo”.

67. Por último, el Tribunal aborda el tercer argumento de los demandantes, según el cual se había violado el secreto de su voto.

68. El Tribunal considera que un sistema de votación debe garantizar que la votación sea secreta, permitiendo al electorado ejercer su voto por el candidato preferido de forma libre y efectiva, de acuerdo con su conciencia y

sin influencias indebidas, intimidación o desaprobación por parte de otros. También sirve al interés público general para garantizar unas elecciones libres y justas. En la práctica, no se divulgará la elección individual de ningún elector en las elecciones. El sistema de votación debe garantizar que los electores no se sientan coaccionados, ni directa ni indirectamente, a revelar su voto.

69. Los demandantes no alegan que el procedimiento en los colegios electorales no garantizara el secreto de sus votos, sino que, dado que sólo tenían una opción como electores, su elección electoral se reveló indirectamente a todo el mundo.

70. Como se ha señalado anteriormente, si un elector decide registrarse como votante de una minoría nacional específica, sólo tiene una opción, y en la práctica se le entregaría una papeleta con los candidatos de la lista de la minoría nacional, en lugar de la papeleta que ofrece la posibilidad de elegir entre los diferentes candidatos de los partidos políticos. Por lo tanto, todos los presentes en el colegio electoral en dicho momento, especialmente los miembros de las comisiones electorales correspondientes tendrían conocimiento de que el elector había votado a los candidatos de la lista de su minoría nacional. Asimismo, los votantes pertenecientes a minorías nacionales podían ser asociados con sus votos durante el proceso de escrutinio, especialmente en aquellos colegios electorales donde el número de electores de minorías nacionales inscritos era reducido. Como es evidente, el acuerdo dispuesto para los votantes pertenecientes a minorías nacionales permitía que los detalles de su voto fueran públicos y que se obtuviera información sobre su intención de voto tan pronto como se inscribieran como electores de minorías. En otras palabras, los demandantes no tenían derecho a la confidencialidad absoluta como votantes de minorías nacionales.

71. El Tribunal considera que los electores que deciden votar como miembros de una minoría nacional deben estar protegidos del mismo modo que las normas electorales protegen el derecho de los electores que deciden votar a favor de un partido político o de un candidato independiente. Por lo tanto, es necesario mantener el secreto para ambas categorías de personas. Sin embargo, el sistema de votación de listas de minorías no estaba disponible para los demandantes sin comprometer su derecho al voto secreto.

72. Las anteriores características de la legislación interna dieron lugar a que los demandantes vieran sustancialmente limitadas sus opciones electorales, con la evidente probabilidad de que sus preferencias electorales fueran reveladas, y de que el sistema recayera con desigual peso sobre ellos por su condición de electores pertenecientes a minorías nacionales.

73. El Tribunal reitera que toda legislación electoral debe evaluarse a la luz de la evolución política del país de que se trate, de modo que las características que serían inaceptables en el contexto de un sistema pueden estar justificadas en el contexto de otro (véanse las sentencias *Yumak y Sadak*, citadas anteriormente, § 111, y *Py c. Francia*, n.º 66289/01, § 46, TEDH

2005). Esta consideración debe aplicarse con mayor fuerza cuando un Estado contratante intente introducir un sistema de representación más justo. El Tribunal también es consciente de que el Convenio no exige un trato diferente a favor de las minorías No obstante, considera que una vez que el legislador decide establecer un sistema destinado a eliminar o reducir los casos reales de desigualdad en la representación política, es natural que la medida contribuya a la participación de las minorías nacionales en igualdad de condiciones que el resto del cuerpo electoral en la elección del órgano legislativo, en lugar de perpetuar la exclusión de los representantes de las minorías de la toma de decisiones políticas a escala nacional. En el asunto que nos ocupa, el sistema que se puso en marcha limitó la posibilidad de los electores de minorías nacionales de aumentar su eficacia política como grupo y amenazó con reducir, en lugar de fomentar, la diversidad y la participación de las minorías en la toma de decisiones políticas.

74. En consecuencia, el Tribunal considera que la combinación de las anteriores restricciones al derecho de voto de los demandantes, considerando su efecto total, constituyó una vulneración del artículo 3 del Protocolo n.º 1 en relación con el artículo 14 del Convenio.

III. APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 41 DEL CONVENIO

75. El artículo 41 del Convenio establece:

> "Si el Tribunal declara que ha habido violación del Convenio o de sus Protocolos y si el derecho interno de la Alta Parte Contratante sólo permite de manera imperfecta reparar las consecuencias de dicha violación, el Tribunal concederá a la parte perjudicada, si así procede, una satisfacción equitativa".

A. Daños y perjuicios

76. Los demandantes reclamaron 10.000 euros (EUR) cada uno en concepto de daños no pecuniarios.

77. El Gobierno impugnó estas alegaciones.

78. El Tribunal considera que la constatación de una infracción constituye una satisfacción suficiente y, en consecuencia, no concede indemnización alguna por este motivo.

B. Costas y gastos

79. La primera demandante reclamó 7.000 euros, más el impuesto sobre el valor añadido (IVA), en concepto de costas y gastos incurridos en el procedimiento ante el Tribunal. Este importe correspondía a 30 horas de trabajo jurídico facturadas por su abogado a una tarifa horaria de 200 euros más IVA. El segundo demandante reclamó 7.260 euros más IVA en concepto de costas y gastos incurridos en el procedimiento ante el Tribunal. Esta suma correspondía a 48,3 horas de trabajo jurídico facturables por su abogado con

una tarifa horaria de 150 euros y a 0,3 horas de trabajo jurídico facturables con una tarifa horaria de 15 euros más IVA.

80. El Gobierno impugnó estas alegaciones.

81. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, un demandante sólo tiene derecho al reembolso de los gastos y costas en la medida en que se demuestre que éstos se han producido efectiva y necesaria y que su cuantía es razonable. En el presente asunto, habida cuenta de los documentos que obran en su poder y de los criterios anteriormente expuestos, el Tribunal de Primera Instancia considera razonable conceder a la primera demandante la cantidad de 7.000 euros por el procedimiento seguido ante el Tribunal de Primera Instancia, más los impuestos correspondientes. Asimismo, considera razonable conceder al segundo demandante la cantidad de 7.260 euros en concepto de gastos del procedimiento ante el Tribunal, más los impuestos correspondientes.

POR ESTAS RAZONES, EL TRIBUNAL

1. *Estima,* por unanimidad, tratar las demandas de manera conjunta;

2. *Estima*, por unanimidad, admisibles los recursos;

3. *Estima*, por unanimidad, que se ha producido una vulneración del artículo 3 del Protocolo n.º 1 del Convenio en relación con el artículo 14 del Convenio;

4. *Sostiene,* por seis votos contra uno, que la constatación de una vulneración constituye en sí misma una satisfacción equitativa suficiente del perjuicio moral sufrido por los demandantes;

5. *Decide,* por unanimidad,
   (a) que el Estado demandado debe abonar a los demandantes, en el plazo de tres meses a partir de la fecha en que la sentencia sea firme de conformidad con el artículo 44 § 2, del Convenio, las siguientes cantidades, que se convertirán a la moneda del Estado demandado según la tasa de cambio aplicable en la fecha de la transacción:
      (i) 7.000 euros (siete mil euros) para la primera demandante, más los impuestos correspondientes, en concepto de costas y gastos;
      (ii) 7.260 euros (siete mil doscientos sesenta euros) para el segundo demandante, más los impuestos correspondientes, en concepto de costas y gastos;
   (b) a partir del vencimiento de los tres meses mencionados previamente y hasta la fecha de liquidación, se acumularán intereses simples sobre las cantidades mencionadas con anterioridad a una tasa igual a la tasa

marginal de crédito del Banco Central Europeo durante el período de impago, más un adicional de tres puntos porcentuales;

6. *Se desestima*, por seis votos contra uno, el resto de las pretensiones de satisfacción de los demandantes.

Redactado en inglés y notificado por escrito el 10 de noviembre de 2022, de conformidad con el reglamento 77 §§ 2 y 3 del Reglamento del Tribunal.

Liv Tigerstedt	Marko Bošnjak
Secretario adjunto	Presidente

De conformidad con el artículo 45 § 2 del Convenio y con la norma 74 § 2 del Reglamento del Tribunal, se adjuntan a la presente sentencia los siguientes votos particulares:

(a) opinión concurrente conjunta de los Jueces Bošnjak y Derenčinović;
(b) opinión parcialmente discrepante del Juez Ktistakis.

M.B.
L.T.

OPINIÓN CONCURRENTE CONJUNTA DE LOS JUECES BOŠNJAK Y DERENČINOVIĆ

1. Aunque estamos de acuerdo con el fondo de la sentencia, así como con los argumentos segundo y tercero relativos a la libertad de elección y al sufragio secreto, hay algunas partes de la causa que no podemos apoyar. Este es el caso del requisito de la barrera para las minorías nacionales en el contexto del artículo 3 del Protocolo n.º 1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (en lo sucesivo, "el Protocolo") y la casi total falta de base cuando se trata de la cuestión sobre la vulneración del artículo 14 del Convenio.

2. En cuanto al requisito de la barrera, se ha señalado correctamente que "el Convenio no exige a los Estados que adopten barreras preferentes para las minorías nacionales" (véase el párrafo 58 de la sentencia). Sin embargo, esto se contradice con la parte que sigue, que subraya que "a la hora de establecer un quórum para los grupos minoritarios nacionales, es necesario considerar si ese requisito de cuota hace que sea más gravoso para un candidato de una minoría nacional reunir los votos necesarios para un escaño de minoría nacional de lo que lo es obtener un escaño en el Parlamento de las listas ordinarias de partido" (ibíd.). Esta línea de razonamiento no se detiene ahí, sino que continúa por el mismo camino al afirmar que, aunque "como el Tribunal ha sostenido anteriormente, no todos los votos deben tener necesariamente el mismo peso en lo que respecta al resultado de las elecciones, y ningún sistema electoral puede eliminar los "votos desperdiciados" (véase el apartado 44 anterior), el legislador nacional debe evaluar si el régimen legal crea una disparidad en el poder de voto de los miembros de las minorías nacionales, como es el caso de los demandantes, con el fin de evitar que se diluya el valor potencial de los votos que podrían emitirse a favor de las listas de minorías nacionales " (véase el párrafo 59 de la sentencia).

3. Dicho razonamiento parece ir mucho más allá de las garantías establecidas por el Protocolo. No hay que olvidar que el margen de apreciación de los Estados a este respecto es muy amplio, y que sólo se constatará una vulneración del Protocolo en los asuntos en que estuvieran en juego la libertad de elección de los electores o el secreto de voto. Este enfoque restrictivo en la redacción del Protocolo es comprensible, teniendo en cuenta la falta de consenso y la diversidad de enfoques legislativos que rigen las elecciones en los Estados miembros. Por lo tanto, el hecho de sugerir que la aplicación de una medida relativa a algo que no es un derecho humano *per se* puede equivaler a una vulneración en el contexto de la libertad de elecciones es injustificado. Una política nacional relativa a la participación de los grupos minoritarios en las elecciones, incluida la cuestión de la barrera preferente, puede ser objeto de escrutinio y crítica por parte de los actores internacionales pertinentes (como el Comité Consultivo sobre el Convenio Marco y la

Comisión de Venecia), pero sostener que dicha política equivale a una vulneración del Protocolo resulta bastante descabellado.

4. El razonamiento relativo a la barrera preferente para las minorías nacionales se aparta claramente de las normas de interpretación adoptadas por el Tribunal en el asunto del partido político frisón Die Friesen contra Alemania (véase *Partei die Friesen contra Alemania*, n.º 65480/10, 28 de enero de 2016). En dicho asunto, en el que el Tribunal no constató vulneración alguna, el demandante alegó que el sistema electoral del *Land* alemán de Baja Sajonia era discriminatorio en virtud del artículo 14 en relación con el artículo 3 del Protocolo n.º 1 del Convenio, en la medida en que aplicaba una barrera electoral del 5% para las elecciones parlamentarias de 2008 (ibid., § 24). El Tribunal observó que el partido Die Friesen sólo había alcanzado el 0,3% de los votos totales y, por tanto, no había obtenido votos suficientes para reclamar un escaño parlamentario (ibid., § 34).

5. En *Partei Die Friesen*, el Tribunal llegó a varias conclusiones que también son pertinentes en este asunto:

- El Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales (en lo sucesivo, "el Convenio Marco") hace hincapié en la participación de las minorías nacionales en los asuntos públicos;

- Los Estados gozan de un amplio margen de apreciación a la hora de enfocar el objetivo del Convenio Marco de promover la participación efectiva de los miembros de las minorías nacionales en los asuntos públicos;

- El Convenio Europeo no obliga a los Estados a establecer una discriminación positiva en favor de las minorías;

- Del Convenio Marco no pueden derivarse obligaciones claras y vinculantes que eximan a los partidos de minorías nacionales de las barreras electorales.

6. Aunque el Protocolo no obliga a los Estados a establecer una discriminación positiva en favor de las minorías, Hungría introdujo dicha discriminación positiva mediante un sistema de cuotas de votos preferentes en la legislación nacional, lo que significa que la barrera para las listas y candidatos de las minorías es una cuarta parte del de las listas ordinarias de los partidos. Al establecer esta barrera más favorable para las minorías, las autoridades fueron más allá de lo que las normas jurídicas internacionales pertinentes exigen.

7. De hecho, el sistema actual no garantiza la representación política de las minorías en forma de escaño en el Parlamento. Sin embargo, esto no es un requisito en virtud de las normas internacionales pertinentes, incluido el Convenio Marco. En su lugar, el requisito es simplemente promover la participación efectiva de los miembros de las minorías nacionales en los asuntos públicos (artículo 15). Esta participación efectiva se garantiza, como se destacó en las observaciones del Gobierno, a través de los portavoces en el Parlamento. El artículo 18 de la Ley sobre el Procedimiento Electoral establece que, en el caso de que la minoría nacional no obtenga ningún

escaño, el primer candidato de la lista de la minoría nacional será nombrado portavoz parlamentario sin derecho a voto. Siendo así, las autoridades no incumplen sus obligaciones en virtud del derecho internacional pertinente, dado el amplio margen de apreciación que proporciona en materia de elecciones.

8. En cuanto al argumento de los "votos desperdiciados", hay que señalar que los miembros de las minorías nacionales son libres de elegir si votan a la lista de partido o a la de la minoría. En este sentido, si piensan que votar a la lista de minoría sería desperdiciar su voto, siempre pueden optar por votar a la lista de partido. Además, incluso suponiendo que una vez que los miembros de una minoría determinada decidan votar por la lista de su minoría, su libertad de elección queda *de facto* de algún modo restringida, no hay nada en el Protocolo que obligue a las Partes Contratantes a establecer que todos los votos, incluidos los de las minorías, tengan el mismo peso en lo que respecta al resultado de las elecciones. Además, la realidad de los "votos desperdiciados" es una característica de casi cualquier sistema electoral, y un requisito para eliminar o incluso reducir tales votos no sólo sería contrario al estricto ámbito de aplicación del Protocolo, sino que también supondría una carga irrazonable, si no imposible, para las autoridades.

9. En el presente asunto, se constató una infracción por unanimidad en relación con las dos cuestiones principales. La primera es la falta de elección de los miembros de las minorías nacionales una vez que deciden votar a una lista de minoría nacional (porque sólo pueden votar al candidato o candidatos de su minoría nacional respectiva, y no al de otra lista o listas). La segunda cuestión es el sufragio de voto. El hecho de que los miembros de las minorías nacionales no tengan una opción significativa cuando deciden votar por la lista minoritaria implica *de facto* que su voto podría hacerse público indirectamente, situación que contraviene el Protocolo. En nuestra opinión, estos dos argumentos, que suscribimos plenamente, estaban muy bien razonados y eran suficientes para establecer una vulneración del Protocolo. Por lo tanto, la parte del razonamiento relativa a las cuestiones de las cuotas de votos y los "votos desperdiciados", por las razones explicadas anteriormente, parece ser bastante rebuscada y, en nuestra opinión, no es realmente necesaria en el contexto de este asunto.

10. En lo que respecta al artículo 14, apoyamos la conclusión sobre el fondo porque nos parece que no había ninguna razón justificada para diferenciar la posición de los electores de minorías nacionales (falta de libertad de elección y sufragio secreto) de la del conjunto del electorado. Sin embargo, el razonamiento de la sentencia carece de cualquier análisis sobre la aplicación de los principios generales a los hechos del asunto. Observamos esto con preocupación, dado que la constatación de una infracción de dicha magnitud requiere un cuidadoso equilibrio y un análisis en profundidad respecto a la posible diferencia de trato, la existencia de un grupo comparable, el objeto de la demanda y otros elementos pertinentes. La falta de un

razonamiento mínimo hace muy difícil comprender cómo en este caso las medidas de protección contra la discriminación en el contexto electoral.

OPINIÓN PARCIALMENTE DISCREPANTE DEL JUEZ KTISTAKIS

He votado en contra de los puntos 4 y 6 de la parte dispositiva, en el sentido de que la constatación de una vulneración constituye en sí misma una satisfacción equitativa suficiente del perjuicio moral que hayan podido sufrir los demandantes, tal como concluye la mayoría.

Este caso ha brindado al Tribunal la oportunidad de desarrollar su jurisprudencia sobre el secreto del voto y llegar a la conclusión de que el sistema nacional de votación húngaro para las listas de minorías no estaba disponible para los demandantes sin poner en riesgo su derecho al secreto del voto, entre otras cuestiones (véase el apartado 71 de la sentencia). Teniendo en cuenta que los demandantes no eran políticos ni miembros de un partido político, sino simples electores, es difícil, en mi opinión, aceptar que la constatación por el Tribunal de una vulneración pueda constituir por sí sola una satisfacción justa y suficiente. Además, como miembros de minorías nacionales reconocidas, los demandantes no deberían verse disuadidos en una sociedad democrática de plantear sus quejas ante los tribunales nacionales e internacionales. Dado que el segundo demandante, E.C., de hecho, solicitó el anonimato, nuestra renuencia a otorgar una compensación por daños no pecuniarios podría tener el efecto de disuadirlo a él y a otros miembros de la minoría armenia de luchar por los derechos reconocidos por el Convenio.

ANEXO

Lista de demandas

N.º	Demanda n.º	Nombre del asunto	Presentado el	Solicitante Año de nacimiento Lugar de residencia
1.	49636/14	Bakirdzi contra Hungría	04/07/2014	**Kalliopé BAKIRDZI** 1959 Budapest
2.	65678/14	E.C. contra Hungría	01/10/2014	**E.C.** 1990 Budapest