

PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE DERECHO



Informe Jurídico sobre la Sentencia del caso Caamaño
Valle vs. España del Tribunal Europeo de Derechos
Humanos

Trabajo de Suficiencia Profesional para optar el Título de Abogada
que presenta:

María José Escobar Castillo

ASESOR:

Renato Antonio Constantino Caycho

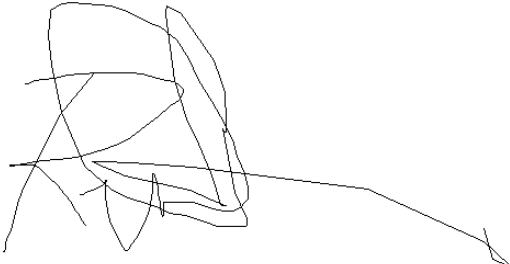
Lima, 2025

Informe de Similitud

Yo, RENATO ANTONIO CONSTANTINO CAYCHO, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) del Trabajo de Suficiencia Profesional titulado "Informe Jurídico sobre la Sentencia del caso Caamaño Valle vs. España del Tribunal Europeo de Derechos Humanos", del autor(a) MARIA JOSE ESCOBAR CASTILLO, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 33%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 13/07/2025.
- He revisado con detalle dicho reporte y el Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierten indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 14 de julio del 2024

RENATO ANTONIO CONSTANTINO CAYCHO	
DNI: 46049208	Firma:
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-5721-1541	

RESUMEN

El presente trabajo analiza la sentencia Caamaño Valle vs. España resuelta por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos que aborda el caso M., una joven con discapacidad intelectual privada de su derecho al voto como resultado de una sentencia de incapacitación parcial. La madre de M. recurrió al Tribunal alegando que el estado español vulneró el derecho de M. de participar en elecciones libres y el principio de igualdad y no discriminación, los cuales se encuentran consagrados en el Convenio Europeo de Derechos Humanos. El Tribunal concluyó que no existió ninguna violación del Convenio en el caso ya que se trataba de una medida individualizada y dentro del margen de apreciación del Estado.

A partir del desarrollo del caso, se analizará la legitimidad de la medida y la compatibilidad de la decisión del Tribunal con los estándares de los sistemas de protección en materia de derechos de personas con discapacidad. Para ello, se determinará la legitimidad del uso de la “capacidad” como justificación para restringir derechos políticos. Luego, se analizará si el Tribunal Europeo de Derechos Humanos justificó adecuadamente la medida apelando al margen de apreciación estatal, y si dicha justificación resulta compatible con el principio de no discriminación, especialmente a la luz del modelo social de discapacidad consagrado en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Palabras clave

Discapacidad, discriminación estructural, modelo social, derecho al voto

ABSTRACT

This paper analyzes the *Caamaño Valle vs. Spain* ruling by the European Court of Human Rights. In the case *M.*, a young woman with an intellectual disability, is deprived of her right to vote because of a partial incapacitation sentence. *M.*'s mother appealed to the Court alleging that the Spanish state had violated *M.*'s right to participate in free elections and the principle of equality and non-discrimination enshrined in the European Convention on Human Rights. The Court concluded that there was no violation of the Convention in the case, as the measure was individualized and within the State's margin of appreciation.

To begin with, this aims to assess the legitimacy of the measure and the compatibility of the Court's decision with the standards of the protection systems regarding the rights of persons with disabilities. For that, it will analyze the limits of the use of the "capacity" criterion as a justification for restricting political rights and assess whether the measure meets the criteria of legality, legitimate aim and proportionality required by the ECTHR. Second, it will analyze whether the measure constitutes a type of exclusion based on a prohibited category in accordance with the social model of disability enshrined in the Convention on the Rights of Persons with Disabilities.

Keywords

Disability, structural discrimination, social model, right to vote

ÍNDICE

PRINCIPALES DATOS DEL CASO	4
I. INTRODUCCIÓN	6
1.1. Justificación de la elección de la resolución	6
1.2. Presentación del caso y del análisis	7
II. IDENTIFICACIÓN DE LOS HECHOS RELEVANTES	9
2.1. Antecedentes	9
2.2. Hechos relevantes del caso	11
III. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS	16
3.1. Problema principal	16
3.2. Problemas secundarios	16
IV. POSICIÓN DEL CANDIDATO/A	17
4.1. Respuestas preliminares a los problemas principal y secundarios	17
4.2. Posición individual sobre el fallo de la resolución	18
V. ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS	19
5.1. ¿Es legítimo restringir el voto de personas con discapacidad intelectual por razones de capacidad cognitiva, incluso con evaluación individualizada, de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos?	19
5.2. ¿Puede el Tribunal Europeo de Derechos Humanos justificar esa restricción apelando al margen de apreciación estatal sin vulnerar el principio de igualdad y no discriminación?	40
VI. CONCLUSIONES	52
VII. BIBLIOGRAFÍA	53

PRINCIPALES DATOS DEL CASO

<p>N° EXPEDIENTE</p>	<p>Application No. 43564/17 Sentencia del 11 de mayo de 2021 Caamaño Valle vs. España</p>
<p>ÁREA(S) DEL DERECHO SOBRE LAS CUALES VERSA EL CONTENIDO DEL PRESENTE CASO</p>	<p>Derecho internacional de los derechos humanos (Derecho a la no discriminación y derecho al sufragio universal)</p>
<p>IDENTIFICACIÓN DE LAS RESOLUCIONES Y SENTENCIAS MÁS IMPORTANTES</p>	<p>Juicio Verbal No.1582-2015 - Juzgado de Primera Instancia No. 6 de Santiago de Compostela (02/09/2014)</p> <p>Apelación núm. 85-2014 - Audiencia Provincial de A Coruña (11/03/2015)</p> <p>Casación No. 624-2015 del Tribunal Supremo (17/03/2016)</p> <p>AUTO 196/2016, del Tribunal Constitucional (28/11/2016)</p> <p>Tribunal Europeo de Derechos Humanos (11/05/2021)</p>
<p>DEMANDANTE/DENUNCIANTE</p>	<p>María del Mar Caamaño Valle (en representación de su hija M.)</p>
<p>DEMANDADO/DENUNCIADO</p>	<p>Reino de España</p>
<p>INSTANCIA ADMINISTRATIVA O JURISDICCIONAL</p>	<p>La sentencia ha adquirido firmeza en virtud del artículo 44.2 del Convenio.</p>

TERCEROS	Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa
OTROS	<p>Modificación legislativa de 2018 (Ley Orgánica 2/2018), que eliminó la posibilidad de privar del derecho al voto por razón de discapacidad.</p> <p>Opinión disidente del juez Lemmens.</p>



I. INTRODUCCIÓN

1.1. Justificación de la elección de la resolución

Caamaño Valle vs. España fue el primer caso en España que abrió el debate a nivel constitucional sobre el derecho a voto de las personas con discapacidad y que significó un replanteamiento para el TEDH de los estándares que mantiene la corte respecto a las personas con discapacidad. Particularmente, la decisión del tribunal en el caso en concreto no es solo un reflejo del estándar que persigue a corte, sino también de los modelos de discapacidad que siguen vigentes y que relegan la agencia de las personas con discapacidad intelectual desde una mirada paternalista y excluyente.

Conforme a lo indicado, resulta entonces importante delimitar el concepto de capacidad desde una mirada comparada en los diversos sistemas de protección y los estándares que se aplican. Asimismo, es una oportunidad imperdible para reconocer los alcances de medidas estructuralmente discriminatorias que se esconden detrás de exámenes médicos y sentencias firmes, pero que son aplicados de forma puntual bajo estándares prejuicios. Por otro lado, no deja de ser importante figuras que son ajenas al sistema interamericano, como el margen de apreciación, que forman parte de la cotidianidad y exigencia de otros sistemas, para entender los límites y retos que se presentan en la aplicación de este tipo de figuras. Ello, considerando la tensión latente e innegable que existe entre la aplicación de este mecanismo de apreciación estatal y la exigencia de los sistemas de protección, enfatizando en el hecho de que estamos frente a un grupo de personas históricamente discriminadas.

En suma, este caso permite abordar con rigor jurídico cuestiones relacionadas con la interdependencia entre tratados de derechos humanos, el ejercicio de derechos fundamentales de personas con discapacidad y el deber estatal de remover barreras estructurales que afectan desproporcionadamente a grupos históricamente discriminados basados en interpretaciones o conceptos discriminatorios.

1.2. Presentación del caso y del análisis

En la sentencia el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (“el Tribunal”) discutió el caso de M. una joven con discapacidad intelectual que fue privada de su derecho al voto por razón de una sentencia de incapacitación parcial debido a su capacidad mental. El tribunal revisó la demanda interpuesta por la madre de M. respecto a la responsabilidad de España por la violación de los derechos consagrados en el Convenio Europeo de Derechos Humanos (“el Convenio”), específicamente del artículo 3 del Protocolo No. 1, referido al derecho a las elecciones libres, el artículo 14 referido al derecho de goce, en igualdad de condiciones, de los derechos consagrados en el convenio y del artículo 1 del Protocolo No. 12, respecto a la prohibición general de discriminación.

El Tribunal concluyó, por mayoría, que la privación del derecho al voto de M. fue la diferencia de trato perseguía un fin legítimo y resultaba ser proporcional al tratarse de una medida individualizada, por lo que estaba justificada y no significaba una vulneración al derecho a elecciones libres de M. Asimismo, determinó que la decisión no era discriminatoria en tanto no estaba basada en su discapacidad, sino en su *capacidad mental* lo que fue determinado en los informes médicos que se realizaron. Finalmente, remarcó que esta decisión estaba dentro del margen de apreciación del Estado, por lo que se trataba de una decisión legítima y conforme con los derechos consagrados en el Convenio.

En vista de lo planteado, el informe propone un análisis crítico de la decisión del Tribunal, en atención a la aplicaron de los estándares que ha desarrollado previamente el tribunal sobre la materia, así como la aplicación de los estándares contenidos en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. En esa medida, se analizará la compatibilidad de la restricción del derecho al voto de una persona con discapacidad intelectual, sostenida en una evaluación de su capacidad mental o política,

el Tribunal realizó una interpretación correcta o si, por el contrario, no logró reconocer el carácter estructural de la restricción ni el reconocimiento efectivo de principios de igualdad y no discriminación.

Para ello, es necesario revisar la legitimidad de la privación del derecho al voto sobre la base de una evaluación médica de la “capacidad” mental o política de M., revisando si la evaluación respeta el análisis de legitimidad que sugiere la corte, así como los estándares de protección del sistema universal aplicables, particularmente respecto de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el desarrollo del Comité en relación con el derecho a voto de las personas que tienen una discapacidad intelectual. Por otro lado, se discutirá si la medida implica un hecho discriminatorio, que requiere evaluar si la exclusión de M. se basó directa o indirectamente en dicha condición y si, como sostuvo el Tribunal, esta puede justificarse mediante el margen de apreciación estatal sin vulnerar el principio de igualdad sustantiva ni el reconocimiento de la capacidad jurídica en condiciones de igualdad.

Por todo ello, en contraposición a la decisión se adoptada por el tribunal, se sostendrá que España ciertamente es responsable por las violaciones de los derechos de M. Principalmente, desde una mirada crítica de la sentencia que no profundiza con la rigurosidad necesaria que el caso amerita el análisis respecto a la incompatibilidad entre los criterios médicos aplicados por el ordenamiento jurídico español y el principio de igualdad sustantiva y respecto a la aplicación de sus propios estándares. Por el contrario, el tribunal se limitó a hacer un recuento jurisprudencial sin reconocer la particularidad del caso o el carácter estructural de la restricción impuesta y limitando la interpretación de los instrumentos universales. En suma, que la decisión del Tribunal fue insuficiente en la aplicación del estándar de no discriminación en contextos de discapacidad

II. IDENTIFICACIÓN DE LOS HECHOS RELEVANTES

2.1. Antecedentes

A comienzos de la década de 2010, aún persistían importantes barreras estructurales para el ejercicio pleno de los derechos por parte de las personas con discapacidad en Europa y en el mundo en general, ya que aún se mantenían apegados a criterios médicos alejados de los Derechos Humanos. No obstante, poco antes del inicio de la década apareció un nuevo paradigma que cuestionaba el estándar de estas legislaciones: la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (“la Convención”), la cual recogía un nuevo paradigma para entender a la discapacidad (el modelo social de discapacidad).

La Convención fue ratificada por España en 2008, lo que significó la adopción de determinadas obligaciones respecto al debido reconocimiento de la capacidad jurídica y la participación política de las personas con discapacidad. De hecho, en virtud de la ratificación de la Convención, mediante el Real Decreto Legislativo 1/2013 se aprobó la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social con la intención de adaptar el ordenamiento español a los mandatos de la Convención. Esta ley promueve desde su primera cláusula una regulación basada en la igualdad de derechos y la inclusión social de las personas con discapacidad. Cabe destacar que la mencionada norma en su artículo 54 reconoce dos aspectos sumamente importantes: 1) el derecho de las personas con discapacidad a participar plena y efectivamente, en igualdad de condiciones con los demás, en la toma de decisiones públicas que les afecten; y, 2) el deber del Estado de garantizar que se les provean los medios y recursos que precisen. Sin embargo, este nuevo paradigma era incipiente y su publicación no significó una adecuación del marco normativo español en su totalidad.

El ordenamiento jurídico español mantenía figuras jurídicas incompatibles con dicho enfoque. Antes de la Ley 8/2021, el Código Civil español¹ reconocía la figura de incapacitación, mediante la cual una sentencia judicial podría restringir

¹ Real Decreto de 24 de julio de 1889.

total o parcialmente la capacidad de obrar de una persona por razón de alguna enfermedad o deficiencia persistente de carácter físico o psíquico que no le permitiese gobernarse por sí misma (por supuesto, bajo el criterio judicial establecido). A su vez, el artículo 3.1 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral de España permitía privar del derecho al sufragio a personas *incapacitadas* en tanto dicha incapacidad fuese dictaminada por una corte y tras una evaluación médico forense (LOREG, Ley Orgánica 5/1985). Es decir, que la normativa española supeditaba el ejercicio de derechos políticos de las personas incapacitadas a la superación de evaluaciones médicas que acreditaran su capacidad para ejercer tal derecho.

Esta coexistencia normativa evidenciaba una tensión estructural entre un marco legal inclusivo y uno que permitía exclusiones formales, como ocurrió en el caso de M. y de muchas personas más. Tal es así, que en las elecciones del 26 de junio del año 2016 que se llevaron a cabo en España casi cien mil personas con discapacidad no pudieron participar. Ello, según señala la magistrada Adela Asua Barrita en su voto particular en la sentencia Auto 196/2016 del Tribunal Constitucional Español en la resolución del recurso de Amparo presentado por la demandante.

Ahora bien, esto no era un asunto que pasara desapercibido, por el contrario, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas en sus observaciones finales a España en 2011 a eliminar estas prácticas y garantizar el derecho al sufragio activo sin restricciones, proporcionando los apoyos necesarios (CRPD/C/ESP/CO/1, 2011). Es importante mencionar que no era un practica aislada, ya que como se demuestra en el informe de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) varios países europeos aun imponían barreras jurídicas y administrativas que, directa o indirectamente impedían a las personas con discapacidad participar de la vida política, entre ellas con las restricciones legales al derecho al voto de personas con deficiencias psicosociales o intelectuales; (2014, p. 3).

Luego de diversas críticas nacionales e internacionales, en diciembre de 2018 se promulgó la Ley Orgánica 2/2018, que modificó la Ley Orgánica 5/1985 del

Régimen Electoral General (LOREG) para garantizar el ejercicio del derecho de voto de todas las personas con discapacidad, sin excepciones. Esto significaría eliminar los apartados b) y c) del artículo 3.1. que permitían privar el sufragio activo a personas declaradas incapaces judicialmente o internadas en hospitales psiquiátricos por resolución judicial. Además, se introdujo el artículo 3.2 que establecía textualmente que todas las personas podían ejercer su derecho de sufragio activo, consciente, libre y voluntariamente, sin importar su forma de comunicarlo o los medios de apoyo que requiera.

Finalmente, se ordenó la restitución automática de este derecho a todas las personas que hubieran sido privadas del mismo por razones de discapacidad, sin necesidad de que medie una resolución judicial para esta restitución surta efectos. Esta modificación legislativa representa un avance hacia la implementación efectiva de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en la legislación española, y una adaptación efectiva del marco jurídico interno, más allá de la promulgación de una ley enunciativa sin efectos jurídicos reales. Sin embargo, este cambio no limita la relevancia de revisar la decisión del Tribunal, que lejos de exigir esta adaptación y realizar un análisis exhaustivo, se limitó a realizar un análisis meramente descriptivo y limitado, conforme demostraremos a continuación.

2.2 Hechos relevantes del caso

2.2.1. Sistema judicial español

2.2.1.1. Solicitud de extensión de guarda legal - Juzgado de Primera Instancia No. 6 de Santiago de Compostela

En diciembre de 2013 M., una joven con discapacidad intelectual, representada por su madre, la señora María del Mar Caamaño Valle, presentó ante el Juzgado de Primera Instancia No. 6 de Santiago de Compostela una solicitud de extensión de la guarda legal sobre su hija, que estaba próxima a alcanzar la mayoría de edad. Ello con el objetivo de formalizar un sistema de apoyo legal para M. de conformidad con el sistema legislativo vigente en España en ese momento. Sin

embargo, solicitó explícitamente que no se restringiera el derecho al voto de M., ya que su objetivo era garantizar los apoyos necesarios para su hija, no limitar su autonomía o voluntad.

El 2 de septiembre de 2014 se llevó a cabo el Juicio Verbal No.1582-2015 mediante el cual el juzgado resolvió declarar a M. parcialmente incapaz de conformidad con legislación electoral española vigente (LOREG). Como consecuencia se restringieron determinados derechos, entre ellos el derecho al sufragio activo. El juez reconoció que la pérdida del derecho al voto no debía ser automática debido a su discapacidad y sostuvo que en este caso concreto la limitación estaba suficientemente justificada en los informes médicos y psicológicos realizados a M., en los cuales se concluyó que:

- 1) M. tiene alteraciones cognitivas graves
- 2) Estas alteraciones alteran su capacidad para comprender el significado y las consecuencias del voto (sistema político)
- 3) Es susceptible a la influencia de terceros, lo que compromete su autonomía como votante.

2.2.2. Apelación – Audiencia Provincial de A Coruña

La madre de M. interpuso un recurso de apelación - Apelación núm. 85-2014 - ante la Audiencia Provincial de A Coruña en oposición a la decisión de primera instancia de restringir el derecho al voto de M. Señaló que la al voto no es una consecuencia necesaria de la modificación de la capacidad solicitada y que la evaluación que se realizó estaba basada en estereotipos. Asimismo, afirmó que en ningún momento se consideró la voluntad de M. y que se trataba de un hecho discriminatorio.

El 11 de marzo de 2015 el juzgado confirmó íntegramente la sentencia anterior. En su fundamentación remarcó la adecuación y proporcionalidad de la restricción, la cual se basó en una evaluación individualizada e informes médicos debidamente sustentados. Por lo tanto, no se trataba de una restricción

discriminatoria, ya que no derivaba automáticamente de su discapacidad, sino de una evaluación de las condiciones particulares de M.

2.2.3. Casación– Tribunal Supremo

Posteriormente, la demandante recurrió en casación ante el Tribunal Supremo, alegando la vulneración de los derechos fundamentales de M.. Indicó además que se trataba de una medida desproporcionada. En concreto, alegó la violación de los artículos 23 y 14 de la Constitución española referidos al derecho al sufragio activo y al principio de igualdad y no discriminación, respectivamente, y la incompatibilidad de la legislación nacional con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) al aplicar un modelo médico.

El 17 de marzo de 2016, mediante Casación No. 624-2015 el Tribunal Supremo desestimó el recurso, bajo el fundamento de que se trataba decisión individualizada y no automática. Asimismo, afirmó que no existían criterios discriminatorios porque la evaluación se realizó sobre la capacidad cognitiva de M. y no en su discapacidad en sí misma. Ello, validó la interpretación de los tribunales inferiores y afirmó que la decisión había sido suficientemente motivada y respetuosa del principio de proporcionalidad.

2.2.4. Recurso de amparo– Tribunal Constitucional

La demandante presentó un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional invocando nuevamente la vulneración de los derechos fundamentales de M. y la incompatibilidad de la legislación nacional con el marco internacional de derechos humanos.

Mediante AUTO 196/2016 del 28 de noviembre de 2016 (notificado el 22 de diciembre) se inadmitió el recurso sin analizar el fondo del caso. La decisión se justificó en la falta de una lesión manifiesta a un derecho fundamental tutelable. Es decir que no se consideró que las decisiones judiciales anteriores representaran una violación evidente a los derechos fundamentales de M.

(derecho al voto y/o igualdad). La inadmisión fue aprobada por mayoría de seis votos contra uno; el voto disidente de la magistrada Adela Asua Batarrita. La magistrada manifestó su disconformidad con la inadmisión del recurso de amparo al considerar que se trata de una cuestión de singular relevancia constitucional al no existir doctrina sobre el derecho al voto de personas con discapacidad intelectual en el TC español. Asimismo, reconoció la incompatibilidad de la legislación interna con el sistema universal de derechos humanos, la necesidad de evaluar la proporcionalidad de la medida respecto a los derechos constitucionales de M. y cuestionó la validez de las evaluaciones que se realizaron a M.

2.2. Sistema de protección europeo - Tribunal Europeo de Derechos Humanos

El 9 de junio de 2017, tras agotar todas las instancias judiciales en España, de conformidad con los artículos 34² y 35³ del Convenio Europeo de Derechos Humanos, la demandante acudió al Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

2.2.1. Demanda

La pretensión principal de la demanda fue la determinación de la responsabilidad de España por la vulneración del artículo 3 del Protocolo No. 1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, referido al derecho a elecciones libres, al haber restringido el derecho al voto de M. y por lo tanto el goce de sus derechos políticos. Además, se habría vulnerado también el artículo 14 del Convenio que prohíbe la discriminación en el goce de los derechos recogidos en el Convenio, en conexión con el artículo 3 del Protocolo n.º 1, así como del artículo 1 del Protocolo n.º 12 que señala una prohibición general de discriminación respecto

² El Tribunal puede conocer de demandas presentadas por personas físicas, organizaciones no gubernamentales o grupos de particulares que se consideren víctimas de una violación de los derechos reconocidos en el Convenio o sus Protocolos, atribuible a uno de los Estados parte.

³ Este artículo sostiene que el tribunal solo puede conocer una demanda si se agotaron los recursos internos; la demanda se presente dentro de los 4 meses siguientes a la notificación de la decisión interna definitiva (antes eran 6 meses, pero se redujo a 4 desde el Protocolo n.º 15); no es una demanda anónima; no exista ningún caso idéntico que haya sido examinado por el Tribunal u otra instancia internacional; y, que se haya sufrido un perjuicio importante respecto al disfrute de un derecho protegido.

al goce de cualquier derecho, al tratarse de una restricción injustificada y discriminatoria basada en la discapacidad de M.

2.2.2. Respuesta de España

El Gobierno español remarcó que no era responsable por la violación de los derechos alegados, ya que la restricción al derecho al voto no fue automática ni discriminatoria, sino que fue el resultado de un procedimiento judicial individualizado conforme a la legislación española vigente en ese momento e invocó el margen de apreciación estatal reconocido por el tribunal para respaldar la legitimidad de la restricción. Asimismo, sostuvo la diferencia entre incapacidad y discapacidad, señalando que la incapacidad tiene el propósito de proteger a personas con deficiencias mentales persistentes. Finalmente, destacó la modificación del LOREG, mediante la cual se garantiza actualmente el respeto pleno del derecho de sufragio.

2.2.3. Tercero Interviniente

El Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa participó como tercero interviniente en calidad de *amicus curiae*⁴ y subrayó que la práctica de privar del derecho al voto a personas con discapacidad intelectual o psicosocial, incluso mediante evaluaciones caso por caso, es incompatible con el principio de no discriminación y con la obligación positiva de garantizar el ejercicio efectivo del sufragio. Destacó también que la mera existencia de salvaguardias formales no basta cuando el fundamento mismo de la exclusión se basa en una categoría prohibida como la discapacidad.

2.2.4. Decisión del tribunal

⁴ A partir de la entrada en vigor del protocolo No. 14 del Convenio se introdujo al artículo 36 de la Convención el inciso que reconoce la posibilidad de que el Comisionario de Derechos Humanos del Consejo de Europa presente observaciones por escrito y participar en la vista.

El 11 de mayo de 2021, el tribunal concluyó que no existió una violación ni del artículo 3 del Protocolo n.º 1, ni el artículo 14 del Convenio en relación con este, ni el artículo 1 del Protocolo n.º 12, y destacó que:

1. La privación del derecho al voto de M. se basó en circunstancias personales y fue resultado de un proceso judicial individualizado que analizó su capacidad mental, no su discapacidad.
2. No se trata de una exclusión automática por pertenecer a un grupo.
3. La restricción persigue un fin legítimo y proporcional.

La sentencia fue adoptada por mayoría. Sin embargo, contó con el voto disidente del juez belga Paul Lemmens, quien concluyó que el tribunal debió realizar un análisis más profundo sobre la compatibilidad entre el artículo 3 del Protocolo No. 1 y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ya que la restricción impuesta se basaba en un criterio prohibido como la discapacidad intelectual. Asimismo, criticó que el tribunal no haya advertido que, aun siendo individualizada, la medida implicaba una forma estructural de exclusión.

III. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS

3.1. Problema principal

¿Es compatible con el artículo 3 del Protocolo n.º 1 del CEDH, en relación con el artículo 14 del mismo y el artículo 1 del Protocolo n.º 12, la privación del derecho al voto de una persona con discapacidad intelectual por parte del Estado español?

3.2. Problemas secundarios

3.2.1. Primer problema jurídico secundario: ¿Es legítima la restricción del voto de personas con discapacidad intelectual por razones de capacidad cognitiva, incluso con evaluación individualizada?

3.2.2. Segundo problema jurídico secundario: ¿Puede el Tribunal Europeo de Derechos Humanos justificar dicha restricción apelando al margen de apreciación estatal sin comprometer el principio de no discriminación?

IV. POSICIÓN DEL CANDIDATO/A

4.1. Respuestas preliminares a los problemas principal y secundarios

A mi juicio, la restricción del derecho al voto de M. fue una medida contraria a los principios de igualdad y no discriminación recogidos en el Convenio. Tanto la legislación española vigente al momento de los hechos, como la interpretación judicial reflejan una concepción restrictiva del sufragio, basada en un enfoque biomédico de la discapacidad que resulta incompatible con los principios del modelo social de derechos humanos recogido en la Convención de Derechos de Personas con Discapacidad.

En primer lugar, porque la restricción del derecho al voto basada en una evaluación de la capacidad cognitiva o política de una persona no es legítima, ni siquiera cuando se aplica de forma individualizada, ya que el sufragio no puede condicionarse a estándares de capacidad cognitiva sin incurrir en una forma estructural de discriminación que reproduce un enfoque capacitista⁵, incompatible con los estándares del derecho internacional de los derechos humanos.

Por otro lado, el tribunal legitimó una medida discriminatoria al amparo del margen de apreciación estatal, al adoptar una posición excesivamente deferente frente al Estado. El Tribunal omitió realizar un control estricto de proporcionalidad, pese a tratarse de un grupo históricamente excluido y

⁵ Véase Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General n.º 8 (2022), párr. 3. El capacitismo es definido como un sistema de valores que considera que ciertos cuerpos y mentes son más válidos o funcionales, desvalorizando así la vida de las personas con discapacidad. Según el Comité, esta lógica subyace a las políticas segregadoras, a la exclusión del empleo y a la negación de derechos fundamentales.

vulnerado, lo que es contrario al estándar de protección reforzada que debería guiar la interpretación de la Convención.

En definitiva, en el caso *Caamaño Valle v. España* el tribunal eludió su deber de control estricto sobre los límites a los derechos fundamentales y no aplicó un control efectivo del impacto discriminatorio de la medida adoptada por el sistema judicial español respecto al ejercicio de los derechos políticos de M. Esta omisión resulta especialmente grave al tratarse de un grupo históricamente excluido del ejercicio pleno de sus derechos políticos. Lejos de cuestionar la legitimidad del criterio de capacidad una barrera para el acceso al voto, el Tribunal lo asumió como razonable, reproduciendo así un enfoque que perpetúa lógicas capacitistas y que resulta difícilmente conciliable con los principios de igualdad sustantiva y no discriminación que deben guiar la interpretación evolutiva del Convenio Europeo.

4.2. Posición individual sobre el fallo de la resolución

Me encuentro en contra del fallo principal emitido por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso *Caamaño Valle vs. España*, al considerar que legitimó una restricción al derecho al voto basada en un criterio discriminatorio como la discapacidad intelectual al no realizar un análisis exhaustivo del caso.

En ese sentido, considero que el Estado español incurrió en una violación del artículo 3 del Protocolo N° 1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, en relación con el artículo 14 del mismo y el artículo 1 del Protocolo No. 12, al privar del derecho al voto a una persona con discapacidad intelectual como resultado de una decisión judicial basada en una evaluación médica de su capacidad cognitiva. Ello, considerando que se trató de una privación ilegítima y discriminatoria que restringió el derecho al voto de M. basándose en una evaluación de su capacidad cognitiva.

Las críticas que formularé en el análisis se centrarán en la falta de un análisis exhaustivo por parte del tribunal que interpretase el caso conforme correspondía, según los estándares desarrollados en los sistemas de protección universal

respecto a los derechos políticos de las personas con discapacidad. Asimismo, se cuestiona la aceptación de valoraciones médicas como fundamento jurídico para limitar derechos políticos, en la ausencia de una interpretación concordante con los derechos humanos del artículo 3 del Protocolo No. 1 a la luz de la CDPD, y en la aplicación errónea del margen de apreciación estatal en un contexto de discriminación estructural.

V. ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS

5.1. ¿Es legítimo restringir el voto de personas con discapacidad intelectual por razones de capacidad cognitiva, incluso con evaluación individualizada, de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos?⁶

Para poder analizar de forma crítica la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso *Caamaño Valle v. España*, es necesario determinar si la medida adoptada por el Estado español - la privación del derecho al voto de una persona con discapacidad intelectual basada en una evaluación individualizada de su capacidad cognitiva - es jurídicamente legítima desde la perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos. Esta medida afectó directamente a M., así como a muchas otras personas con discapacidad intelectual, quienes fueron privadas de sus derechos políticos debido a una sentencia de incapacitación justificada en su capacidad cognitiva.

El objetivo será evaluar si la medida adoptada por el estado español es compatible con los estándares internacionales referidos al ejercicio del derecho al voto de personas con discapacidad. Para ello, es necesario enmarcarla dentro de una evolución más amplia de los enfoques hacia la discapacidad, reconocer

⁶ Nota Aclaratoria: Si bien los artículos 14 del Convenio y 1 del Protocolo n.º 12 están vinculados al problema jurídico general del caso, su análisis se desarrollará específicamente en la sección 5.2, al abordar la compatibilidad de la medida con el principio de igualdad y no discriminación. En la presente sección se examina únicamente la legitimidad sustantiva de la medida a la luz del artículo 3 del Protocolo n.º 1, sin perjuicio de que una medida pueda ser considerada formalmente legítima pero materialmente discriminatoria.

el marco jurídico aplicable para determinar los límites jurídicamente admisibles al sufragio y establecer y la razonabilidad del criterio de capacidad como barrera.

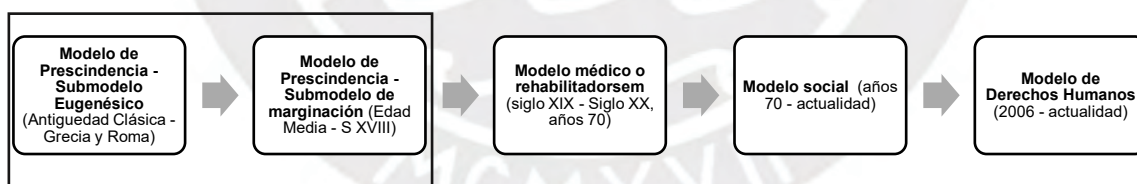
5.1.1. Evolución histórica del modelo de discapacidad y su incidencia en los estándares normativos regulan el derecho al voto de las personas con discapacidad intelectual

A lo largo de los años han existido diversos paradigmas o modelos que reflejan las respuestas de la sociedad a las personas con discapacidad. Esta evolución ha influido profundamente en la forma en la que los sistemas jurídicos conciben y regulan los derechos de las personas con discapacidad, incluyendo el derecho al voto.

Históricamente se reconocen tres modelos: el modelo de prescindencia, el modelo médico o rehabilitador y el modelo social⁷. Resulta muy útil para los fines de este trabajo revisar los trabajos de Agustina Palacios, quien desarrolló una aproximación histórica de los modelos de prescindencia y rehabilitador, así como una caracterización del modelo social.

Esquema 1:

El modelo social de la discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Madrid: CERMI.



Fuente: Creación propia sobre la base de información extraída en Palacios, A. (2008). El modelo social de la discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Madrid: CERMI.

⁷ Existe un cuarto modelo que vale la pena mencionar que es el modelo de derechos humanos. Autores como Theresia Degenerer abogan por el modelo de derechos humanos como una mejora del modelo social y sostienen que la Convención de Derechos de Personas con Discapacidad en realidad recoge un modelo de derechos humanos que da un paso más allá al no reconocer solo barreras sociales (como el modelo social) sino también a negación de derechos y el reconocimiento jurídico. Asimismo, sostiene que este enfoque reconoce que la discapacidad es parte de la diversidad humana y que cualquiera puede experimentar discapacidad en algún momento.

Al respecto, conviene enfocarnos en tres aspectos: la noción de “persona con discapacidad”, la respuesta social a que se dio en cada contexto y el foco del problema. A continuación, se presenta un cuadro que resume los principales enfoques que han orientado esta comprensión, desde perspectivas basadas en la exclusión hasta aquellas centradas en la igualdad y la participación.

Cuadro 1

Evolución histórica de los primeros modelos de discapacidad

Modelo		Noción de persona con discapacidad	Respuesta Social	Foco del problema
Modelo de Prescindencia	Modelo Eugénico	Es sinónimo de anormalidad. Es un castigo divino o defecto natural intolerable.	Se justifica el maltrato, la persecución y la eliminación.	Su existencia altera el orden social.
	Modelo de marginación	Se asocia con el desorden y la imposibilidad de aportar a la sociedad.	Exclusión y rechazo de la sociedad a raíz de la subestimación de sus capacidades (compasión) y/o miedo.	La “inutilidad” o peligro de las personas con discapacidad
Modelo Rehabilitador/ médico		La discapacidad es una deficiencia, que limita sus posibilidades de integrarse en la sociedad. Identificación intrínseca entre discapacidad y enfermedad.	Segregación de las personas en cuanto a su participación en la sociedad Se busca la normalización de la persona, “curándola” o “rehabilitándola”.	La existencia de una deficiencia. El problema está en la discapacidad.

Modelo Social	La discapacidad es una construcción social y política que no reside en la persona, sino en la sociedad que le impone barreras.	El entorno excluyente debe ser rediseñado para asegurar su ejercicio pleno en igualdad mediante ajustes razonables o diseños inclusivos.	Barreras estructurales que impiden la igualdad de las personas con discapacidad
----------------------	--	--	---

Nota: Creación propia. Información extraída de Palacios, A. (2008). El modelo social de la discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Madrid: CERMI.

Entonces, podemos concluir que los modelos de prescindencia conciben la discapacidad como una suerte de maldición o “falla en la mátrix” que no responden al ideal humano socialmente aceptado y justifican su eliminación como parte de la sociedad, permitiendo su segregación o prescindencia absoluta (2015, p.10). Por su parte, el modelo rehabilitador o médico, aunque más institucionalizado, mantiene la idea de la discapacidad como defecto individual y que debe corregirse o rehabilitarse (2015, p. 13). En concordancia, Pérez Bueno, reconoce que al modelo de discapacidad como un problema individual derivado de una enfermedad o condición (2010, p. 83), lo que legitima restricciones de derechos bajo una lógica paternalista orientada al supuesto bienestar de la persona. Con sus matices, ambos modelos entienden que el problema reside en la propia discapacidad, ya sea por su existencia, su inutilidad o su deficiencia.

Por el contrario, el modelo social entiende que la discapacidad no reside en la persona, sino en la sociedad que le impone barreras; es decir, que se concibe a la discapacidad como una construcción social y política. El foco ya no está puesto en la deficiencia de la persona (el “problema” está dentro de la persona), sino en las barreras a las que debe enfrentarse que impiden la inclusión y participación (el “problema” está en la sociedad) (2015 p.17). Pérez Bueno reconoce que el énfasis pasa a estar en la necesidad de integrar a partir de la gestión de diferencias. La discapacidad entonces deja de ser una carencia de la persona y pasar a ser producto social al cual la sociedad debe de adaptarse (2010, p.84). No se trata de negar que existe a discapacidad, sino de entender lo que debe de

“curarse” no son las diversidades funcionales, sino el entorno que le impone barreras para que pueda ser accesible e inclusivo para las personas con discapacidad⁸.

Este recorrido es fundamental para entender cómo la discapacidad ha pasado de justificar la restricción de derechos, bajo lógicas asistencialistas o de tutela, a exigir la eliminación de barreras sociales y jurídicas que impiden el ejercicio pleno de la ciudadanía. De hecho, el modelo social está intrínsecamente conectado con los derechos humanos. De hecho, los principios que los derechos humanos, entiéndase igualdad, dignidad y libertad, son la base del modelo social (Palacios, 2008, p. 157). Por ende, acoger este modelo implica aplicar un enfoque de derechos humanos, concordante con el enfoque que recoge la Convención de Derechos de Personas con Discapacidad.

Para el desarrollo de este informe nos acogeremos a la perspectiva de este modelo, entendiendo principalmente la importancia del reconocimiento de un grupo distinto que sufre discriminación. Sin embargo, también revisaremos el modelo médico, ya que su influencia persiste en legislaciones que condicionan el acceso a derechos fundamentales, como el voto o la participación.

5.1.2. ¿Cuál es el contenido y alcance del derecho al voto de las personas con discapacidad intelectual en los marcos normativos nacional e internacional de derechos humanos?

En todos los sistemas de protección de derechos humanos se ha abordado el derecho al sufragio, aunque con enfoques distintos respecto a su ejercicio por personas con discapacidad intelectual. A continuación, revisaremos el enfoque y estándar desarrollado por cada sistema.

i. El Sistema Universal de protección

⁸Al respecto, Palacios destaca la diferenciación propuesta en el manifiesto de la Unión de Impedidos Físicos contra la Segregación (UPIAS), en donde diferencian la deficiencia o diversidad funcional de la discapacidad. Palacios lo explica en los siguientes términos: “la deficiencia —o diversidad funcional— sería esa característica de la persona consistente en un órgano, una función o un mecanismo del cuerpo o de la mente que no funciona, o que no funciona de igual manera que en la mayoría de las personas. En cambio, la discapacidad estaría compuesta por los factores sociales que restringen, limitan o impiden a las personas con diversidad funcional, vivir una vida en sociedad.” (Palacios, 2008, p. 123).

a. La regulación del derecho a voto según el PIDCP

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)⁹ en su artículo 25 reconoce que todos los ciudadanos gozarán sin restricciones indebidas, de votar en elecciones de sufragio “universal e igual” que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores. El artículo referencia directamente su artículo 2 que establece la obligación de todos los Estados Parte de garantizar los derechos contenidos en el acuerdo, sin ninguna distinción, sin importar cual sea la condición social de la persona. Finalmente, el artículo 3 establece la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el Pacto.

Queda claro entonces que:

- 1) El derecho al voto es un derecho reconocido en el PIDCP;
- 2) Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna distinción, de este derecho; y
- 3) Los Estados deben garantizar el ejercicio de este derecho, sin distinciones

En la Observación No. 25 del Comité de Derechos Humanos sobre el artículo 25 en el punto 4 reconoció que las condiciones al ejercicio del derecho a voto tenían que basarse en criterios objetivos y razonables, y reconoce que la incapacidad mental verificada puede ser un motivo para negar a una persona el derecho a votar o a ocupar un cargo público, adoptando un estándar restrictivo respecto al ejercicio del derecho al voto de las personas con discapacidad mental. No es irrelevante mencionar que la observación del Comité fue emitida en 1996, ya que esta postura refleja una visión aún influida por un paradigma médico de la discapacidad. Además, es previa al desarrollo normativo y doctrinario que acompañó el surgimiento de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Es decir, que esta medida que se encuentra desfasada y en tensión directa con estándares posteriores que revisaremos a continuación.

⁹ El PIDCP consagra los derechos políticos clásicos que deben aplicarse plenamente a las personas con discapacidad. Entre ellos, se encuentran la libertad de pensamiento y de opinión (arts. 18 y 19), y el derecho a participar en los asuntos públicos y a votar (art. 25), junto con los principios de igualdad (arts. 2, 3 y 26).

b. El derecho a voto de personas con discapacidad

En 2008, con la entrada en vigor de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, surge un grado de protección mayor para los derechos políticos de las personas con discapacidad, particularmente respecto al ejercicio de su derecho al voto. En el artículo 29 la Convención reconoce que todas las personas con discapacidad tienen derecho, sin distinción alguna respecto al tipo de discapacidad, pero además reconoce la obligación de los Estados Parte de garantizar el ejercicio efectivo de este derecho en igualdad de condiciones que las demás personas. El artículo 12 refuerza el estándar de protección señalando que mediante la adopción de la Convención los Estados Parte reafirman el derecho de reconocimiento de la personalidad jurídica de las personas con discapacidad, así como el reconocimiento de su capacidad jurídica en igualdad de condiciones con la demás, en todos los aspectos de la vida.

Por otro lado, en el artículo 12, la Convención dispone que todos los Estados Parte están obligados a adoptar medidas que promuevan y garanticen el acceso de las personas con discapacidad. Esto quiere decir que no basta con el reconocimiento de derechos, sino que además implica un esfuerzo activo por parte de los Estados para garantizar el ejercicio de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad. Ello, implica garantizar que se brinden los medios necesarios para que se haga efectivo ese derecho y en condiciones adecuadas. Estas garantías deben respetar la voluntad, los derechos y las preferencias de la persona afectada, ser proporcionadas y ajustadas a su situación concreta.

En la Observación General No. 1, del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, se desarrolla el estándar inclusivo para el derecho al voto de las personas con discapacidad, sin diferenciar entre tipos de discapacidad. Dicha observación enfatiza en el deber de los Estados parte de revisar su marco legal de tal manera que este para asegurarse que las personas con discapacidad no sufran restricciones respecto a su capacidad jurídica en condiciones diferentes al resto de la población.

Esta exigencia está ampliamente ligada con la evolución del modelo de discapacidad que desarrollamos previamente, precisamente porque reconoce que se trata de un grupo sometido a prácticas discriminatorias y que ha sido privado de su capacidad jurídica en múltiples momentos e instancias, particularmente a través de mecanismos de sustitución en la toma de decisiones, como la tutela o la curaduría¹⁰. Según el Comité, estas figuras no solo perpetúan una lógica de control institucionalizado, sino que deben ser reemplazadas por sistemas basados en el respeto a la voluntad y preferencias de la persona, garantizando su plena autonomía y reconocimiento legal en igualdad de condiciones.

A diferencia de interpretaciones anteriores, como el reflejado en la Observación General n.º 25 del Comité de Derechos Humanos, la Convención y el Comité de Derechos de Personas con Discapacidad han logrado fijar un estándar mucho más inclusivo que rechaza cualquier restricción de derechos basada en la discapacidad al ser titulares de capacidad jurídica plena, como cualquier otro ciudadano, pero reconociendo además el deber de los Estados de garantizar los medios necesarios para el ejercicio efectivo de derechos en igualdad de condiciones. Este estándar también ha sido aplicado y desarrollado a nivel jurisprudencial, como revisaremos a continuación:

c. Desarrollo jurisprudencia del estándar en relación con personas con discapacidad intelectual

1) Bujdosó v. Hungría (CRPD/C/10/D/4/2011) – No exclusión

En el caso Bujdosó v. Hungría (CRPD/C/10/D/4/2011) llevado ante el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, se concluyó que la exclusión de personas con discapacidad intelectual en virtud de una declaración de incapacidad jurídica constituía una forma de discriminación incompatible con la Convención y lo señalado en los artículos 12 y 2 de la Convención.

¹⁰ Un ejemplo claro y familiar es el Código Civil peruano antes de su reforma en 2018 o, más cercano al caso, el propio código civil español antes de su reforma en 2021.

Resulta particularmente importante resaltar de los fundamentos del comité la necesidad de entender la capacidad jurídica y electoral activa desde una perspectiva de derechos humanos, no médica ni funcional. En ese sentido, señala que la exclusión fundamentada en una evaluación, aun siendo individualizada es inaceptable, ya que parte de un criterio estructuralmente discriminatorio: la capacidad cognitiva como motivo para cuestionar la capacidad política. También, reitera la obligación de los Estados de adoptar las medidas para garantizar a las personas el ejercicio efectivo de sus derechos, antes de medidas restrictivas contrarias a sus obligaciones convencionales. En consecuencia, se instó al Estado húngaro a reformar su legislación para reconocer el derecho al voto de todas las personas con discapacidad sin excepciones.

De este caso, podemos concluir entonces que bajo el estándar de la Convención ningún sistema que condicione el derecho al voto a valoraciones sobre la capacidad cognitiva, por más específicas o individualizadas que sean, puede considerarse conforme con la Convención. Esta exigencia se enmarca en una comprensión del sufragio como un derecho universal.

2) Given v. Australia (CRPD/C/19/D/19/2014) – Deber de brindar apoyos

En el caso Given v. Australia (CRPD/C/19/D/19/2014), el Comité abordó la situación desde un nuevo alcance: la falta de medidas que permitan el ejercicio de los derechos políticos en igualdad de condiciones, es decir la ausencia de medidas adecuadas. Al respecto, el comité concluyó que incluso cuando la persona no ha sido excluida del sistema electoral, la falta de medidas de apoyo adecuadas también implica una vulneración al ejercicio efectivo de sus derechos políticos, puesto que no proporcionar tecnologías asistidas que permitieran votar de manera independiente, se había incurrido en una violación de los artículos de la Convención.

En suma, el caso dejó en claro que el reconocimiento del derecho no es suficiente si no está acompañado de medidas que garanticen su ejercicio real y autónomo. Por ende, no proveer los mecanismos necesarios también constituye una forma de discriminación por omisión. Por tanto, el artículo 29 no solo

reconocer el derecho al voto, sino también hacerlo efectivo mediante apoyos concretos, como lo establece también el artículo 12 del mismo instrumento.

Los casos consolidan el estándar de la Convención dentro del sistema universal, al afirmar que toda exclusión del derecho al voto basada en discapacidad, individualizada o no, constituye discriminación, y que la omisión de apoyos también vulnera ese derecho. Este estándar exige a los Estados no solo abstenerse de excluir, sino garantizar activamente las condiciones para una participación política plena, autónoma y en igualdad de condiciones.

ii. El sistema de protección europeo: el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH)

a. La regulación del derecho al voto

El artículo 3 del Protocolo adicional n.º 1 al CEDH establece el compromiso de los Estados parte de garantizar el derecho al voto mediante la realización periódica de elecciones en condiciones que aseguren una expresión auténtica de la voluntad ciudadana. Aunque el derecho al voto no se define expresamente, la jurisprudencia del Tribunal Europeo ha interpretado¹¹ que esta disposición protege tanto la participación (emitir el voto) como pasiva (postularse a cargos públicos). Asimismo, aunque no existe una referencia directa al derecho de las personas con discapacidad, está claro que el derecho al voto las incluye en tanto son ciudadanos que conforman la voluntad popular.

En ese sentido, el análisis del derecho al voto no puede limitarse a su dimensión procedimental. En aquellos casos en que las restricciones afectan a personas pertenecientes a colectivos históricamente marginados, como las personas con discapacidad, es imprescindible examinar también las normas del Convenio que resguardan el principio de igualdad y la prohibición de discriminación.

En esa línea, el artículo 14 del Convenio dispone que todos los derechos y libertades reconocidos en el propio Convenio deben garantizarse sin distinción

¹¹ Mathieu-Mohin y Clerfayt vs. Bélgica

basada en motivos personales o sociales, como la raza, el origen, las opiniones o cualquier otra condición comparable. Esta norma opera como una cláusula automáticamente vinculante, ya que impide que se introduzcan desigualdades arbitrarias en el ejercicio de derechos reconocidos en el Convenio, como el derecho al voto. Además, el artículo 1 del Protocolo n.º 12, amplía el ámbito de aplicación del artículo 14 al referirse a cualquier derecho reconocido por la ley nacional, reforzando así la exigencia de trato igualitario incluso fuera del catálogo específico del Convenio. Finalmente, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en su artículo 26, obliga a los Estados y a las instituciones de la Unión a adoptar medidas que promuevan la autonomía y participación activa de las personas con discapacidad en la sociedad, incluyendo su integración política.

Entonces, el derecho a voto es uno de los derechos contenidos en el artículo 3 del protocolo no. 1 como vertiente activa del derecho al sufragio y se encuentra directamente ligado a normas sobre la prohibición de discriminación y el principio de igualdad de conformidad con la estructura jurídica del Convenio.

Ahora conviene revisar entonces los diversos pronunciamientos¹² sobre el derecho al voto general, así como del derecho al voto de personas con discapacidad para reconocer propiamente cuál es el estándar que ha fijado el tribunal al respecto.

b. Desarrollo jurisprudencial y construcción del estándar

El artículo 3 del Protocolo n.º 1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos reconoce el compromiso de los Estados parte de organizar elecciones libres que garanticen la libre expresión de la voluntad popular. Aunque este precepto consagra el derecho al sufragio como un elemento esencial del sistema democrático, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha sostenido en diversas oportunidades que no se trata de un derecho absoluto.

¹² "Guide on Article 3 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights - Right to free elections", actualizada al 28 de febrero de 2025.

En *Mathieu-Mohin y Clerfayt vs. Bélgica* (1987, párr. 52)¹³, el Tribunal reconoció que los derechos fundamentales y las libertades individuales se “mantenían mejor” en una democracia política efectiva y por lo tanto el artículo 3 del protocolo No. 1 gozaba de una especial importancia en el marco de la Convención. Sin embargo, reconoció que pueden existir limitaciones implícitas al derecho al voto, siempre que no sean arbitrarias¹⁴ ni desproporcionadas y que no afecten la esencia del derecho a participar en la vida política. Posteriormente, en *Hirst v. Reino Unido* (2005, párr. 62) definió los dos requisitos fundamentales que cualquier limitación al sufragio debe cumplir:

- a) Debe perseguir un **objetivo legítimo**: debe perseguir un fin legítimo, compatible con los valores democráticos y el Estado de Derecho.
- b) Debe ser **proporcional** al objetivo perseguido: es decir, que los medios elegidos no excedan lo necesario ni impongan cargas excesivas o arbitrarias a los titulares del derecho.

En *Zdanoka v. Letonia* (2006, párrs. 103 y 105), el Tribunal reafirmó que los Estados cuentan con cierto margen de apreciación en la regulación del sufragio, permitiendo requisitos como la edad o la residencia. No obstante, este margen debe ser aplicado de forma compatible con los principios del Convenio, y sujeto a control de proporcionalidad. En *Tănase v. Moldavia* (2010, párrs, 158), el TEDH reiteró que el margen de apreciación no puede extenderse al punto de permitir la exclusión total de personas o grupos del proceso democrático, pues ello socavaría la esencia misma del derecho al voto y su función en una sociedad democrática.

Es decir, que bajo el estándar europeo el derecho al sufragio no es absoluto, pero las restricciones deben someterse a un control estricto de legitimidad y

¹³ *Solicitud no. 9267/81*

¹⁴ Véase Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General n.º 8 (2022), párrs. 7, 8 y 57. Toda limitación del ejercicio de derechos por motivos de discapacidad debe ser individualizada, proporcional y basada en el modelo de derechos humanos. Las restricciones generales o automáticas, como excluir del voto o del empleo a personas con discapacidad cognitiva sin evaluación adecuada, se consideran arbitrarias y discriminatorias.

proporcionalidad, asegurando que no afecte injustificadamente a grupos vulnerables ni distorsione la expresión plural de la voluntad popular.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos también ha examinado en distintas ocasiones la compatibilidad entre la restricción del derecho al voto por razón de discapacidad mental o intelectual y el artículo 3 del Protocolo n.º 1 del Convenio.

1) Alajos Kiss v Hungría (2010)¹⁵

En el caso se evaluó la restricción al derecho al sufragio de una persona con esquizofrenia paranoide (discapacidad psicosocial) y que como consecuencia fue colocada bajo tutela. Automáticamente se le restringió el derecho a votar luego de su diagnóstico, de conformidad con la legislación vigente en Hungría.

En el caso, el Tribunal concluyó que esta restricción era desproporcionada y vulneraba el artículo 3 del Protocolo n.º 1, en conexión con el artículo 14 del Convenio. De esta sentencia es importante rescatar la exigencia de un “escrutinio estricto” cuando se evalúan restricciones a derechos fundamentales impuestas a grupos históricamente discriminados, como las personas con discapacidad mental. Esto quiere decir, que por más que a medida esté enmarcada en las provisiones de una norma eso no significa que es válida, ya que el Estado debe justificar con razones especialmente convincentes su aplicación. Señaló además que cualquier exclusión automática es incompatible con los principios de igualdad y participación democrática.

2) Anatoliy Marinov v. Bulgaria¹⁶ (2017)

El Tribunal revisó la privación del derecho al voto a una persona colocada bajo tutela parcial, sin que existiera una evaluación concreta sobre su capacidad electoral. La corte consideró que se trataba de una medida desproporcionada y reconoció que no se puede tratar a todas las personas bajo tutela como si estas pertenecieran a sola categoría, sin distinción de sus facultades reales. Ello,

¹⁵ Solicitud No. 38832/06

¹⁶ Solicitud No. 26081/17

significaría que se perpetúa una discriminación estructural¹⁷, contraria a la exigencia de “escrutinio estricto” cuando se trata de derechos de personas con discapacidad, cuestión que ya desarrolló previamente el *Alajos Kiss v. Hungría*.

3) *Strøbye y Rosenlind v. Dinamarca (2021)*

En *Strøbye y Rosenlind* el Tribunal validó la restricción del derecho al voto impuesta a dos personas con discapacidad psicosocial, al considerar que las decisiones se habían tomado de forma individualizada, mediante procedimientos judiciales con base en informes médicos. A diferencia de *Anatoly Marinov*, los discapacitados mentales no habían sido generalmente privados del derecho de voto, sino que se había realizado una evaluación judicial individualizada. Incluso señaló que la medida afectaba a un número “muy reducido de personas” por lo que el Tribunal consideró que no se había infringido el artículo 3 del Protocolo no. 1, por sí solo o juntamente con el artículo 14 del Convenio. Una decisión muy similar a aquella plasmada en *Caamaño Valle v. España*.

De esta revisión queda claro entonces que el Tribunal prohíbe las restricciones automáticas al voto por discapacidad, acepta limitaciones individuales si se basan en evaluaciones judiciales que persiguen fines legítimos y cumplen con el principio de proporcionalidad. Cabe recalcar que no se exige a los Estados ofrecer apoyos razonables, o al menos no han existido casos donde se materialice dicha interpretación. Entonces, podemos afirmar que el estándar del sistema de protección europeo actual es menos exigente que el de la Convención, y que de hecho es su jurisprudencia más recientemente ha alivianado mucho más el estándar aplicable¹⁸.

¹⁷ Véase Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General n.º 8 (2022), párrs. 3, 7 y 57. El Comité identifica el capacitismo como el sistema estructural que informa normas, políticas y prácticas discriminatorias hacia las personas con discapacidad. Esta forma de discriminación estructural reproduce la exclusión a través de leyes aparentemente neutrales, enfoques médicos de la discapacidad y la falta de ajustes razonables.

¹⁸ Es importante destacar que en el sistema interamericano no se ha resuelto un caso específico sobre el derecho al voto de personas con discapacidad intelectual. Sin embargo, existen pronunciamientos sobre participación política y no discriminación, como *Yatama vs. Nicaragua (2005)* y *Castañeda Gutman vs. México (2008)*. En *Yatama vs. Nicaragua* la Corte Interamericana reconoció que las restricciones al derecho a participar en elecciones deben ser necesarias, proporcionales y no discriminatorias. Mientras tanto, en *Castañeda Gutman*, reforzó que los Estados deben remover barreras que impidan el ejercicio de

iii. La normativa interna Española

Sin perjuicio de que ya se abordó el marco general de la normativa española en los antecedentes y hechos del caso, resulta pertinente repasar brevemente los aspectos normativos más relevantes que inciden en la cuestión del derecho al voto de las personas con discapacidad en el ordenamiento jurídico español.

- 1) El artículo 23.1 de la Constitución Española reconoce el derecho de los ciudadanos a participar en la vida pública mediante elecciones periódicas por sufragio universal. Este principio es vital, ya que no solo está recogido en todos los sistemas, sino que es un pilar del Estado democrático de derecho que garantiza el acceso a los procesos electorales en condiciones de igualdad.
- 2) En concordancia, el artículo 9.2 de este mismo cuerpo normativo reconoce la obligación de remover cualquier obstáculo que impida o dificulte la participación plena y efectiva de todos los ciudadanos. Es decir, que se vincula la igualdad formal (en papel) con la igualdad efectiva (en la práctica). Por un parte tenemos entonces un derecho y por otro una obligación estatal de velar por el ejercicio efectivo de ese derecho, esto incluye el derecho de personas con discapacidad y el deber estatal respecto a este derecho.
- 3) El artículo 3.1.b) Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG)¹⁹ facultaba a los jueces para privar del derecho al voto a quienes hubieran sido declarados incapaces, previa evaluación médica.
- 4) La Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social²⁰, que mencionamos en los antecedentes del caso. Cuyo artículo 7 reconoce el derecho de las personas con discapacidad a participar en la vida política y pública en igualdad de condiciones con las demás, garantizando el derecho a votar y a ser elegidas en procesos electorales, así

los derechos políticos, y que las condiciones para participar deben ser razonables, objetivas y no excluyentes.

¹⁹ Toda mención al LOREG en este apartado se refiere a la ley antes de su reforma en 2018.

²⁰ Real Decreto Legislativo 1/2013

como la obligación de los poderes públicos de adoptar medidas que aseguren el acceso al ejercicio de sus derechos políticos, incluyendo la provisión de los ajustes razonables que sean necesarios. Esta norma no fue tomada en cuenta en ningún momento por ninguna instancia judicial.

Podemos concluir entonces que la normativa española antes de la reforma de 2018 evidenciaba una tensión con los estándares de protección del sistema universal, que prohíben expresamente cualquier restricción al derecho al voto basada en la discapacidad. De hecho, como mencionamos antes, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas en sus observaciones finales a España en 2011 a eliminar estas prácticas y garantizar el derecho al sufragio activo sin restricciones, proporcionando los apoyos necesarios (CRPD/C/ESP/CO/1, 2011).

Es así, que la medida, y con ello la sentencia que la legitime, resulta ser especialmente preocupante si se considera que, para entonces, España ya había incorporado en su ordenamiento la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y ya contaba con la Ley General de derechos de las personas con discapacidad (RDL 1/2013) que garantiza el ejercicio pleno de los derechos políticos en condiciones de igualdad.

Este recorrido normativo, que parte de lo universal, pasa por lo regional y aterriza en lo nacional, nos permite reconocer toda la regulación aplicable al derecho al voto de las personas con discapacidad de forma sistemática y jerárquica. Este enfoque, que va de lo general a lo específico, no solo permite delimitar las normas pertinentes, sino también comprender su alcance a la luz de los principios interpretativos propios de cada sistema. Con este marco en mente, resulta pertinente proceder al análisis de la legitimidad de la medida adoptada por el Estado español, evaluándola desde cada uno de estos enfoques normativos.

5.1.3. ¿Cumple la restricción al derecho a voto de M. con el estándar de protección del sistema universal de derechos humanos?

No resulta irrelevante esta revisión, aunque la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el Convenio Europeo de Derechos Humanos sean tratados distintos. Conforme al artículo 31.3.c de la Convención de Viena, se debe considerar toda norma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes. El tribunal reconoció este principio en *Tyrer v. Reino Unido*²¹ (1978, párr. 31) al afirmar que el Convenio es un “instrumento vivo” que debe interpretarse a la luz de las circunstancias actuales y “en armonía con otras normas del derecho internacional” (párr. 52). España es parte de ambos tratados, por lo que esta regla debe aplicarse en la interpretación de las obligaciones del Estado español.

Llama la atención entonces que en el caso concreto no se haya considerado de manera sustantiva los principios y obligaciones derivados de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, como el reconocimiento de la capacidad jurídica en igualdad de condiciones o la garantía del derecho al voto sin restricciones por discapacidad, lo cual limita el contenido y alcance del estándar de protección europeo al no integrarlo armónicamente con el derecho internacional.

Si bien el análisis normativo debiera ser articulado entre los distintos sistemas de protección, se ha optado por realizar un análisis sistemático por separado de cada estándar con la finalidad de revisar con mayor claridad las diferencias normativas, interpretativas y de alcance. En ese sentido, esta sección se centrará puntualmente en legitimidad de la medida según el estándar universal, y en la siguiente sección se examinará desde los criterios desarrollados por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Como mencionamos previamente, el sistema universal, en particular la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, plantea un estándar más inclusivo y riguroso respecto al derecho al voto de las personas con discapacidad, bajo el cual se prohíbe toda restricción al ejercicio del sufragio

²¹ Solicitud no. 5856/72

basada en la discapacidad, incluso si se adopta mediante una evaluación individualizada. Este marco, recoge los artículos 12 y 29 de la Convención, así como la Observación General n.º 1 y los estándares fijados en la jurisprudencia del Comité. Establece que los Estados no solo el deber de abstenerse de excluir, sino también de garantizar activamente los apoyos²² necesarios para el ejercicio del derecho al voto en igualdad de condiciones.

En esta línea el Comisionado de Derechos Humanos del Consejo de Europa (pág. 17) advirtió que excluir del proceso electoral a un número significativo de personas con discapacidad, como las casi 100.000 personas en España con discapacidad intelectual y psicosocial impedidas de votar hasta 2018, no solo afecta directamente sus vidas, sino también la posibilidad de que la sociedad tenga una representación política diversa. Es decir, no es realmente un voto representativo si limitas el acceso a quienes el Estado considera merecedores de tal derecho. Por lo tanto, tales medidas comprometen la libre expresión de la opinión del pueblo según lo establece el artículo 3 del Protocolo no. 1.

Por otro lado, la falta de apoyos adecuados también constituye una vulneración de los derechos políticos de las personas con discapacidad, ya que no basta con reconocer formalmente el derecho si no se garantizan las condiciones efectivas para ejercerlo. En este caso se excluyó y además se evadió una responsabilidad estatal: garantizar el ejercicio efectivo de los derechos políticos a las personas con discapacidad. En ello coincidimos con el juez Lemmens quien reconoció que los tribunales españoles no debieron preguntarse si una persona "comprende" el voto, sino si esta persona cuenta con los apoyos necesarios para ejercerlo de forma efectiva.

Entonces, la perspectiva del sistema universal de protección de derechos humanos cualquier exclusión del derecho al voto basada en la capacidad

²² Véase Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General n.º 8 (2022), párrs. 19 y 64 d). Los ajustes razonables son modificaciones o apoyos individualizados necesarios para garantizar el ejercicio igualitario de derechos. Su denegación constituye una forma de discriminación directa y no puede justificarse por motivos administrativos o económicos sin demostrar carga desproporcionada.

cognitiva constituye discriminación, aunque se justifique mediante evaluaciones judiciales individualizadas. La medida no solo es ilegítima, sino que constituye una regresión grave frente a los compromisos internacionales asumidos por el Estado español.

Si se hubiese llevado a cabo un análisis conforme a los instrumentos universales, no hubiese existido la posibilidad de legitimar la medida adoptada por el Estado español.

El análisis del sistema universal ya permite concluir que la medida adoptada por el Estado español resulta contraria a los estándares del sistema universal de derechos humanos. Por lo tanto, pasaremos a revisar si la medida es compatible con los criterios del Tribunal Europeo de Derechos Humanos para interpretar el artículo 3 del Protocolo n.º 1 del CEDH.

5.1.4. ¿Cumple la restricción legislativa al derecho a voto de M. con el estándar de protección respecto a la vulneración del artículo 3 del Protocolo n.º 1 de la Convención Europea?

Para que una restricción al derecho al voto sea considerada legítima según la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), debe cumplir con dos condiciones acumulativas:

- i) Tener un **objetivo legítimo**: debe perseguir un fin legítimo, compatible con los valores democráticos y el Estado de Derecho; y
- ii) Debe ser **proporcional**: en relación con el objetivo perseguido, es decir, que los medios elegidos no excedan lo necesario ni impongan cargas excesivas o arbitrarias a los titulares del derecho

Si bien el Tribunal realizó este examen en el caso concreto, no tomó en cuenta distintos elementos problemáticos de su propio estándar, lo que reproduce un patrón de decisiones que no han enfrentado con suficiente rigor las implicancias del modelo social de discapacidad. En *Alajos Kiss v. Hungría* el Tribunal

reconoció que el objetivo de garantizar que solo voten quienes pueden tomar decisiones conscientes y formadas sí era un fin legítimo, por lo que consideró satisfecho este primer paso.

a) Objetivo legítimo: El tribunal estimó que garantizar que sólo participen en la vida política quienes puedan ejercer su voto de forma consciente y responsable se trataba de un objetivo legítimo.

Este análisis resulta problemático precisamente porque el Tribunal no explica en qué consisten esos criterios (“comprender” o ser “influenciable”) ni por qué bastan para excluir a una persona del electorado. Ni siquiera el juez Lemmens, en su voto disidente, se detuvo a realizar un análisis más detallado sobre la supuesta legitimidad del fin perseguido. En *Alajos Kiss vs Hungría* el Tribunal afirmó que cuando se restringe el derecho al sufragio a personas con discapacidad mental, los Estados deben proporcionar razones particularmente serias que vayan más allá de valoraciones generales sobre su capacidad (TEDH, 2010, párr. 42–44).

Por más que el artículo 3 del protocolo No. 1 no reconozca explícitamente qué es un objetivo legítimo, cuestiones como la consciencia, el juicio o la influenciabilidad responden son inherentemente subjetivos a quien imponga estos límites.

Es imposible no preguntarse qué significa realmente “comprender” el acto electoral. Las razones por las que una persona vota son múltiples y no siempre racionales, pero solo se cuestiona la comprensión de quienes no encajan en estándares de normalidad cognitiva. La “influenciabilidad” resulta aún más problemática: todas las personas están expuestas a influencias en contextos electorales, y las campañas están diseñadas precisamente para persuadir. Sin embargo, solo a las personas con discapacidad se les exige demostrar. Ello, porque la “capacidad” no se exige al resto de los votantes, se presume. El objetivo en sí mismo reduce el derecho al voto a una habilidad cognitiva evaluada clínicamente. Cabe recordar que el deber del Estado no es seleccionar a las personas más “aptas” para votar, sino asegurar que todas tengan los medios para ejercer el voto con los apoyos que sean necesarios.

Por todo ello, a nuestro juicio, no se cumple con el requisito de legitimidad en los términos exigidos por el propio Tribunal, ya que aceptar como legítimo un fin sin mayor sustento para garantizar su objetividad y propósito, implica naturalizar que las medidas que se adopten en pro a ese fin subjetivo sean igual de subjetivas.

Tomando en cuenta que no consideramos que se persiga un fin legítimo, no la proporcionalidad, pues el primer umbral exigido para validar una medida restrictiva ya se encuentra insatisfecho y se trata de criterios acumulativos. Sin embargo, como el Tribunal continuó con el examen y el propósito es analizar la decisión en su integridad, bajo la hipotética premisa de que el objetivo planteado es legítimo, analizaremos la proporcionalidad de la restricción. Así, podremos demostrar que incluso bajo ese escenario ficticio, la medida resulta ser desproporcionada y vulnera el contenido esencial del derecho al sufragio activo.

b) Proporcionalidad: el tribunal determinó que la medida fue proporcional y permitió la libre expresión de la voluntad del pueblo. En ella se constató que M. no comprendía el acto electoral y era altamente influenciable, según informes periciales y la valoración del juez.

El Tribunal tampoco no exige al Estado que fundamente en qué medida una restricción del voto implica una mayor protección de la democracia que garantizar apoyos adecuados para que las personas que los necesiten puedan ejercer su derecho en igualdad de condiciones. El tema es que ni siquiera se explora la existencia de medidas alternativas menos restrictivas como el voto asistido, apoyos psicosociales o ajustes procedimentales que hubieran permitido a M. ejercer su derecho sin exclusión. El juez Lemmens en su voto disidente, también indicó que la evaluación individualizada no puede justificar por sí sola la privación del derecho, y advirtió que el Estado español no demostró haber considerado medidas menos restrictivas. (Lemmens, 2021, pp. 32–33). En esta línea Cera reconoce que la oportunidad de ejercer el sufragio debe ser garantizada activamente por los Estados mediante apoyos, accesibilidad y el respeto a la voluntad de la persona” (p. 533).

La proporcionalidad no debe evaluarse solo desde su aplicación, sino también desde sus efectos. Es innegable que estos criterios afectan de forma sistemática a las personas con discapacidad intelectual bajo una lógica paternalista, donde se presume que ciertos grupos deben ser protegidos de sí mismos o de su entorno, en lugar de garantizarles las condiciones para participar políticamente en igualdad. La medida funciona más como un filtro para separar a quienes se apartan de la neurotipicidad que estableció el propio sistema. La “capacidad” es el justificativo para reservar el voto. Pero, si el artículo 3 del Protocolo N.º 1 los Estados busca garantizar la libre expresión de la opinión del pueblo, ello nunca ocurrirá si un grupo específico de personas se excluye de forma estructural por no cumplir con un ideal de social.

En definitiva, condicionar el ejercicio del sufragio a una evaluación subjetiva de “capacidad mental” no es ni un objetivo legítimo ni una medida proporcional, y constituye una forma de exclusión estructural incompatible con el principio de igualdad sustantiva.

Queda claro entonces que la restricción impuesta al derecho al voto de M. no cumple con los estándares de legitimidad exigidos por el derecho internacional de los derechos humanos, incluso bajo una evaluación individualizada. De ese modo, lo que corresponde ahora es examinar el rol del Tribunal Europeo de Derechos Humanos al validar dicha medida. En particular, respecto a la aplicación de esta restricción apelando al margen de apreciación estatal y la aplicación del principio de igualdad y no discriminación, considerando los estándares reforzados que rigen en contextos donde están en juego los derechos de personas pertenecientes a grupos históricamente excluidos.

5.2. ¿Puede el Tribunal Europeo de Derechos Humanos justificar esa restricción apelando al margen de apreciación estatal sin vulnerar el principio de igualdad y no discriminación?

Queda claro entonces que la privación del derecho al voto de personas con discapacidad intelectual, basada en una evaluación de capacidad cognitiva, no es legítima conforme al derecho internacional de los derechos humanos. Por lo

tanto, ahora es importante examinar si, pese a ello, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos pudo justificar la medida apelando al margen de apreciación estatal, sin vulnerar el principio de igualdad y no discriminación.

Primero revisaremos si el Tribunal realizó un examen autónomo y suficiente de la prohibición de discriminación; segundo, si la aplicación del margen de apreciación fue adecuada en un caso que involucra a una persona perteneciente a un grupo históricamente excluido; y tercero, si someter el ejercicio del sufragio a una evaluación médica constituye, en sí mismo, una forma de discriminación prohibida por el Convenio.

5.2.1. ¿Realizó el Tribunal un análisis autónomo y suficiente de la no discriminación conforme a su jurisprudencia?

El artículo 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) prohíbe la discriminación en el goce de los derechos reconocidos por el propio Convenio.

A diferencia de una cláusula general de igualdad lo que significa que solo puede alegarse en relación con el ejercicio de otro derecho protegido, en este caso, el artículo 3 del Protocolo N.º 1, que garantiza el derecho a elecciones libres y al sufragio activo. Por otro lado, el artículo 1 del Protocolo n.º 12 amplía el alcance de la protección contra la discriminación. A diferencia del artículo 14, este artículo sí tiene autonomía, lo que significa que prohíbe toda forma de discriminación por parte de las autoridades, incluso en materias no cubiertas directamente por los derechos del Convenio.

Para establecer la existencia de un hecho discriminatorio bajo el alcance de estos artículos, el Tribunal exige demostrar que:

1. El demandante se encuentra en una situación comparable con otras personas;
2. ha existido una diferencia de trato;
3. la diferenciación de trato se haya basado en un motivo prohibido o una característica identificable, un “estatus”; y,
4. que no exista una justificación objetiva y razonable para esa distinción.

En *Fábián v. Hungría* el Tribunal señaló que “solo las diferencias de trato fundadas en una característica identificable o estatus pueden constituir discriminación en el sentido del artículo 14 (2017, párr. 113). El “estatus” no debe entenderse únicamente como una clasificación jurídica formal, sino como una característica personal o social suficientemente definida y estable. Esta interpretación fue reafirmada en *Napotnik v. Rumania* (2020), donde se reiteró que la diferencia de trato debe estar basada en un rasgo reconocible como punto de comparación relevante. Aplicado a las personas con discapacidad, la discapacidad intelectual, como condición reconocida por los sistemas internacionales, constituye sin duda un “estatus” protegido bajo el artículo 14²³.

Por tanto, cuando una persona con discapacidad intelectual a la cual se restringe su derecho al voto del sobre la base de su condición cognitiva (por más que no sea una exclusión automática) implica que existe una diferencia de trato fundada en un motivo prohibido que es su condición de discapacidad. En consecuencia, corresponde al Estado justificar con razones muy sólidas por qué ese trato diferencial es necesario y proporcionado.

Ahora bien, en *D.H. and Others v. Czech Republic*, el Tribunal trató un caso de discriminación estructural en el ámbito educativo. Un grupo de estudiantes romaníes fue asignado de manera desproporcionada a escuelas especiales para niños con discapacidades mentales leves, basándose en criterios supuestamente objetivos. El Tribunal Europeo concluyó que esta práctica, aunque formalmente neutral, tenía un efecto desproporcionado sobre una comunidad históricamente marginada y, por tanto, constituía una discriminación indirecta contraria al artículo 14. En el caso de las personas con discapacidad intelectual, el “estatus” está dado por su condición psicosocial, y las restricciones basadas en su supuesta incapacidad para votar deben ser examinadas con el

²³ Véase Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General n.º 8 (2022), párrs. 7–8, 16–19, 22–23 y 57–58. El Comité afirma que la discapacidad debe tratarse como un motivo prohibido de discriminación, lo que exige evaluar de forma individualizada las restricciones impuestas, garantizando ajustes razonables y evitando criterios automáticos o estigmatizantes. A la luz de esta interpretación, una diferencia de trato basada en discapacidad cognitiva que no se justifique de forma objetiva y razonable, ni sea proporcional ni respetuosa del modelo social y de derechos humanos, resulta arbitraria y contraria a los estándares del artículo 14 CEDH.

mayor rigor posible, a la luz del principio de igualdad sustantiva y no meramente formal.

Para efectos de entender mejor el análisis, corresponde dar respuesta, punto por punto, al examen de discriminación que propone la jurisprudencia:

i. ¿Se encontraba M en una situación comparable con la de otros ciudadanos?

Si, M. se encontraba en una situación comparable con cualquier otro ciudadano español mayor de edad titular del derecho al sufragio. M., como ciudadana española adulta, formaba parte del electorado potencial y, por tanto, debe ser comparada con cualquier otro votante.

ii. ¿Existió una diferencia de trato?

Sí, M. fue privada de su derecho al voto mediante una decisión judicial dictada en aplicación de la legislación española vigente al momento de los hechos, que permitía restringir el sufragio activo de personas declaradas incapaces judicialmente. Se le exigió cumplir un criterio adicional en donde debía demostrar su “capacidad” para comprender el acto de votar. Esta diferencia tuvo un efecto directo sobre el goce de un derecho protegido por el Convenio.

iii. ¿La diferenciación de trato se basó en un motivo prohibido o una característica identificable, un “estatus”?

La discapacidad está reconocida como un motivo prohibido en los sistemas internacionales y por la propia Convención. No obstante, el Tribunal Europeo afirmó en la sentencia que la restricción al voto no se basó en la discapacidad de M., sino en una evaluación judicial individualizada de su capacidad.

Esta interpretación omite que el procedimiento de incapacitación estaba directamente vinculado a su discapacidad intelectual, determinada mediante peritajes médicos. La neutralidad aparente de la “incapacidad legal” no impide reconocer que el único grupo sometido a esta evaluación adicional es el de personas con discapacidad intelectual o psicosocial. Aunque formalmente general, la medida se aplicó únicamente a personas con discapacidad

intelectual, lo que genera una distinción basada en la discapacidad. Adela Asua Batarrita adoptó en la sentencia del TC español 196/2016 una argumentación similar, donde sostiene que la interpretación realizada por el TC invisibiliza la desigualdad estructural al evaluar el caso desde un estándar supuestamente neutral, cuando es evidente que este estándar no se aplica a nadie más que a personas con discapacidad.

Por tanto, sí, la diferencia de trato se basó en un “estatus” protegido, aunque no lo hiciera de forma explícita.

iv. ¿Existe una justificación objetiva y razonable para esa distinción?

El Tribunal sostuvo que la medida perseguía un fin legítimo que era proteger la integridad del proceso electoral asegurando que solo participen quienes pueden votar de forma libre y consciente. Se conformó con la existencia de una evaluación individualizada, sin exigir al Estado demostrar que esa exclusión era la única alternativa viable ni valorar si se ofrecieron apoyos razonables.

Tampoco se consideró necesario aplicar el enfoque de discriminación estructural que ya había desarrollado en D.H. y otros vs. República Checa²⁴ donde reconoció la necesidad de mirar los efectos reales de las políticas, en Caamaño Valle se conformó con que la exclusión fuera individualizada y legal, sin cuestionar si reproducía un patrón estructural de exclusión por discapacidad (2007).

En Caamaño Valle, el Tribunal ignoró este enfoque y se limitó a constatar que la medida era individualizada y legal, sin evaluar si reproducía un patrón estructural de exclusión. El TEDH no indagó si la norma española tenía un impacto sistemáticamente excluyente ni si existían mecanismos alternativos que evitaran la privación del derecho. De todo ello, podemos concluir que el caso no supera la prueba de discriminación que el mismo TEDH propone. La cuestión es que en el caso nunca se realizó esta prueba.

5.2.2. ¿Es discriminatorio que se someta el ejercicio del derecho a voto de una persona con discapacidad intelectual a una evaluación médica?

²⁴ Aplicación no. 57325/00

El caso materia de análisis es un ejemplo claro de los modelos en tensión respecto al derecho al sufragio de las personas con discapacidad: un modelo médico, centrado en la capacidad del elector como condición de legitimidad para ejercer derechos políticos; y del otro lado, un modelo social centrado en los derechos humanos basado en la igualdad y la universalidad del voto. La decisión del TEDH de validar la restricción del derecho al voto de M. basándose en un examen médico refleja la inclinación del Tribunal respecto al primer modelo.

Tanto el tribunal español como el Tribunal europeo son afines con un enfoque médico, ello considerando que se validó y legitimó como base para la restricción al derecho a voto un examen médico al considerar legítimo que una persona fuera excluida del sufragio sobre la base de un diagnóstico psiquiátrico y una evaluación judicial centrada en su capacidad para comprender el significado del voto. La medida se justificó por el supuesto de que M. era “altamente influenciable” y no comprendía las consecuencias del acto electoral —no por desconocimiento cívico, sino por ausencia de autonomía cognitiva atribuida a su discapacidad (párr. 59). Entonces, la “capacidad” pasa a ser un filtro para que las personas puedan acceder al derecho al voto. Este enfoque, reproduce visiones históricas que consideran a las personas con discapacidad como sujetos deficientes, necesitados de tutela, y no como ciudadanos plenos y titulares de derechos (Quinn y Degener et al., 2002, p. 14).

Que el TEDH haya validado este enfoque ceñido al modelo médico implica que no se ha logrado avanzar a un sistema que reconozca la necesidad de superar la discapacidad a nivel institucional. El modelo médico perpetúa la invisibilidad jurídica y política de las personas con discapacidad, ya que los sistemas jurídicos han fallado históricamente en incluir a este grupo en el discurso de los derechos, precisamente porque operan bajo esquemas que no reconocen su agencia ni su autonomía (Quinn y Degener, 2002, p. 19).

La exclusión de personas con discapacidad intelectual del sufragio bajo el pretexto de protección individual encubre una lógica discriminatoria, puesto que la inclusión se condiciona a un criterio de capacidad arbitrario. Es sumamente

importante el reconocimiento de la capacidad en el caso de personas con discapacidad precisamente porque es su puerta de entrada para ejercer válidamente su derecho al voto (Constantino Caycho, Coria Palomino e leong Lau, 2016, p.104). En este punto en clave entender que no estamos frente a un criterio general que todos debemos cumplir, ya que solo se está exigiendo el criterio a un grupo específico de personas. No se exige a otros votantes demostrar que comprenden la situación política, el significado del voto o que no son personas “influenciables”.

Resulta importante remarcar que no se trata de negar que existen casos en donde es necesario que las personas con discapacidad sean apoyadas. Si bien el modelo social de discapacidad se apoya en una visión idealista de que toda discapacidad es causada por un factor externo, existen ciertamente factores que hacen que la intervención de apoyos sea necesaria. A mi entender, se trata de reconocer que las personas pueden tener una discapacidad que es en sí misma represente una limitación, pero que también existe un poder de acción por parte de la sociedad respecto a qué hacer o como intervenir para que esta discapacidad no devenga en un supuesto de inaccesibilidad.

En el caso el tribunal español y el TEDH afirmaron que la restricción al derecho al voto era válida y que se trataba de una cuestión “insuperable”, descartando siquiera la posibilidad de proveer apoyos. Esto refuerza una visión jerarquizada de la ciudadanía, afecta la armonización del sistema europeo de derechos humanos con el derecho internacional ratificado por los Estados parte (en este caso el CDPD y PIDCP, mientras que además consolida un enfoque regresivo y capacitista que contradice el mandato de igualdad, dignidad y no discriminación.

Caamaño Valle era una oportunidad para que el TEDH pusiera en práctica una interpretación que armonice los tratados internacionales vigentes, el Convenio y su jurisprudencia, pero adoptó un camino que directamente habilita al sistema español a permitir que personas con discapacidad intelectual se mantengan al margen del espacio democrático.

Si bien el tribunal español y el TEDH se esfuerzan por diferenciar “discapacidad” e “incapacidad legal” para alejarse de un escenario en donde se haya privado a una persona por razón a su discapacidad, ello resulta completamente absurdo, ya que la “incapacidad legal” de M. tiene como fundamento su discapacidad. Esto supone una exclusión desproporcionada del proceso democrático, incompatible con los principios de necesidad, excepcionalidad y proporcionalidad que deben regir toda limitación de derechos fundamentales en una sociedad democrática. Por su parte, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad²⁵ sobre el caso *Bujdosó y otros vs. Hungría*, sostuvo que cualquier privación del derecho al voto basada en discapacidad (incluso mediante evaluación individual) constituye discriminación²⁶ contraria a los artículos 12 y 29 de la CDPD (2010, párr. 9.4).

La Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA), en su informe de 2014 sobre participación política, concluyó expresamente que vincular el derecho al voto con la capacidad mental es una práctica discriminatoria contraria a los estándares de derechos fundamentales (2014). Por tanto, una legislación que habilita la privación del sufragio sobre la base de una evaluación de capacidad mental, aunque sea caso por caso, debe considerarse problemática desde la óptica del CEDH, especialmente si no se examina a fondo su impacto discriminatorio, no se ofrecen alternativas de apoyo, y se desatiende la evolución del derecho internacional en materia de discapacidad.

El Estado español de antemano decidió que la ser una situación “insuperable” no se podrían garantizar apoyos a M. A pesar de que no se trata de la primera vez que el TEDH acepta limitaciones al sufragio, lo que está en juego acá es el uso del criterio de “capacidad mental” como un parámetro válido para limitar un

²⁵ Dictamen a tenor del artículo 5 del Protocolo facultativo de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad respecto de la Comunicación Nº 4/2011

²⁶ CDPD - “Artículo 2 -

(...)

Por “discriminación por motivos de discapacidad” se entenderá cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo. Incluye todas las formas de discriminación, entre ellas, la denegación de ajustes razonables.

(...)”

derecho político de una persona, reconocido además el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, considerando que se trata de una distinción basada en una condición inherente a la persona como lo es una discapacidad psicosocial o intelectual.

Ahora, no se trata de desprestigiar las evaluaciones médicas que efectivamente pueden tener un papel técnico, el tema es que no pueden operar como criterio determinante para restringir derechos fundamentales, especialmente cuando el contenido esencial del derecho en cuestión está constitucional y convencionalmente protegido, puesto que esta suerte de sistemas de sustitución de la capacidad jurídica basados en evaluaciones funcionales vulnera la igualdad ante la ley.

En su lugar, los informes médicos deberían ser una herramienta para poder identificar y desarrollar los diferentes apoyos que pueda necesitar una persona con discapacidad para que pueda ejercer sus derechos en igualdad de condiciones, no para justificar la privación de un Derecho Fundamental, pues como bien reconoce el artículo 12²⁷ CDPD, las personas con discapacidad deben ser titulares de capacidad jurídica y deben poder ejercerla, lo que implica que los Estados deban proporcionar apoyos adecuados para estas personas. Por otro lado, permitir que una evaluación médica decida si una persona puede o no participar en el proceso electoral es un proceso discriminatorio porque implica que las personas con discapacidad alcancen un nivel de capacidad y cumplan con criterios que no se exigen a las demás personas.

²⁷ Artículo 12 Igual reconocimiento como persona ante la ley

1. Los Estados Parte reafirman que las personas con discapacidad tienen derecho en todas partes al reconocimiento de su personalidad jurídica.

2. Los Estados Parte reconocerán que las personas con discapacidad tienen capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás en todos los aspectos de la vida.

3. Los Estados Parte adoptarán las medidas pertinentes para proporcionar acceso a las personas con discapacidad al apoyo que puedan necesitar en el ejercicio de su capacidad jurídica.

4. Los Estados Parte asegurarán que en todas las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica se proporcionen salvaguardias adecuadas y efectivas para impedir los abusos de conformidad con el derecho internacional en materia de derechos humanos. Esas salvaguardias asegurarán que las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica respeten los derechos, la voluntad y las preferencias de la persona, que no haya conflicto de intereses ni influencia indebida, que sean proporcionales y adaptadas a las circunstancias de la persona, que se apliquen en el plazo más corto posible y que estén sujetas a exámenes periódicos por parte de una autoridad o un órgano judicial competente, independiente e imparcial. Las salvaguardias serán proporcionales al grado en que dichas medidas afecten a los derechos e intereses de las personas. 5. Sin perjuicio de lo dispuesto en el presente artículo, los Estados Partes tomarán todas las medidas que sean pertinentes y efectivas para garantizar el derecho de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, a ser propietarias y heredar bienes, controlar sus propios asuntos económicos y tener acceso en igualdad de condiciones a préstamos bancarios, hipotecas y otras modalidades de crédito financiero, y velarán por que las personas con discapacidad no sean privadas de sus bienes de manera arbitraria.

La decisión del TEDH en *Caamaño Valle v. España* es incompatible con el principio de no discriminación plasmado en el artículo 14 del CEDH y el artículo 1 del Protocolo No. 12 de la CEDH. Asimismo, tampoco se alinea con el CDPD ya que evaluar la capacidad de un grupo determinado de personas para votar responde a un criterio estructuralmente discriminatorio, incompatible con una comprensión moderna del sufragio universal y del deber positivo de inclusión democrática.

5.2.3. ¿Fue adecuada la aplicación del margen de apreciación estatal en este caso, teniendo en cuenta que se trata de una persona perteneciente a un grupo históricamente discriminado y en situación de vulnerabilidad?

i. ¿Qué es el margen de apreciación?

El margen de apreciación es definición por Barbosa Delgado como el margen de interpretación y aplicación de los derechos humanos, atribuido al Estado por parte de los tribunales regionales, justificado en la imposibilidad de construir una interpretación unificada. El autor también reconoce que el TEDH se refieren al margen nacional de apreciación como el espacio limitado de interpretación que tiene el Estado frente a los derechos fundamentales (2011, p.1092).

El TEDH reconoce que los Estados miembros de la Unión Europea adoptan distintas aproximaciones respecto al voto de personas con discapacidad: algunos priorizan el derecho universal a participar en elecciones, mientras que otros insisten en garantizar que quienes votan puedan hacerlo de forma libre y autodeterminada, y excluyen a quienes, en su criterio, no cumplen ese estándar. La Corte concluyó que el artículo 3 del Protocolo n.º 1 del Convenio Europeo no impone un modelo u otro, y que ambos enfoques se encuentran dentro del margen de apreciación estatal, siempre que las condiciones de privación del voto estén “limitadas a aquellas personas que efectivamente no puedan tomar una decisión libre y autodeterminada” (párr. 61).

ii. Desarrollo jurisprudencial del margen de apreciación

Para el análisis de fondo *Alajos Kiss v. Hungría* el tribunal reconoció que cuando se restringen derechos fundamentales de un grupo social especialmente vulnerable, como es el caso de personas con discapacidad mental o psicosocial, el margen de apreciación del cual goza el Estado se reduce sustancialmente y sólo se justifica restricciones con razones muy sólidas o de "mucho peso" (2010, párr. 42 - 44).

Esta afirmación se apoya en jurisprudencia previa sobre otros grupos que han sufrido discriminación por cuestiones de: género, en el caso *Abdulaziz, Cabales y Balkandali vs. Reino Unido*²⁸, donde se cuestionó un trato diferente hacia las mujeres extranjeras en temas migratorios; raza, según el caso *D.H. y otros vs. República Checa*²⁹ que trata sobre discriminación estructural contra niños romaníes; y, orientación sexual, en *E.B. vs. Francia*³⁰, relativo a la adopción por parte de una mujer lesbiana.

En todos los casos mencionados, el TEDH exigió justificaciones muy fuertes para cualquier trato distinto, porque las diferencias se basaban en categorías históricamente estigmatizadas y se trata de grupos que han sido históricamente objeto de discriminación, prejuicios y exclusión social. Es decir, que cualquier medida que afecte sus derechos debe ser cuidadosamente examinada para evitar que esos mismos patrones discriminatorios se perpetúen.

Queda claro entonces de los dos puntos anteriores que existe una obligación de interpretar al CEDH a la luz de la CDPD, lo cual no fue atentado como explicamos en el punto anterior, y que el margen de apreciación no es absoluto, sino que debe respetar los límites desarrollados en la jurisprudencia del TEDH. Aspecto que tampoco se desarrolló de forma adecuada.

²⁸ Aplicación no. 9214/80; 9473/81; 9474/81

²⁹ Aplicación no. 57325/00

³⁰ Aplicación no. 43546/02

El TEDH basó su argumentación en la falta de consenso europeo y consecuentemente la aplicación del margen de apreciación. Básicamente, alega que la falta de consenso es un fundamento para ampliar el margen de apreciación en tanto existen diversas interpretaciones respecto los criterios que condicionan la capacidad e interpretó que el CEDH no ha impuesto un criterio único, en cuanto a reconocer el derecho al voto como un derecho universal o restrictivo, partiendo de la premisa de que bajo el artículo 3 del protocolo N.º 1. Del CEDH no es un derecho absoluto. Por ende, reconoció que el Estado español gozaba de un margen de apreciación para definir el modelo de regulación del derecho al voto de personas con discapacidad intelectual.

iii. La aplicación al caso

A pesar del desarrollo jurisprudencial precedente, en Caamaño Valle el TEDH fue bastante limitado y basaron su argumentación en la falta de consenso europeo y consecuentemente la aplicación del margen de apreciación. Básicamente, el Tribunal alega que la falta de consenso es un fundamento para ampliar el margen de apreciación en tanto existen diversas interpretaciones respecto los criterios que condicionan la capacidad e interpretó que el Convenio no ha impuesto un criterio único, en cuanto a reconocer el derecho al voto como un derecho universal o restrictivo, partiendo de la premisa de que bajo el artículo 3 del protocolo N.º 1. Del Convenio no es un derecho absoluto. Por ende, reconoció que el Estado español gozaba de un margen de apreciación para definir el modelo de regulación del derecho al voto de personas con discapacidad intelectual.

El Tribunal siguió la siguiente lógica: como no existe consenso europeo sobre el derecho al voto de personas con discapacidad intelectual y el artículo 3 del protocolo N.º 1 no establece un modelo único (restrictivo o universal) ambos modelos calzan dentro del margen de apreciación siempre que superen la prueba de legitimidad (desarrollado en el punto V.1). Ello se relaciona intrínsecamente con el primer punto, y es que al no interpretar el Convenio en armonía con la Convención, que explícitamente prohíbe restricciones al sufragio fundadas en discapacidad, y al omitir los límites desarrollados y su propia

doctrina en *Tyrer v. Reino Unido*, renunció a desarrollar una interpretación armónica e integrada del Convenio, y optó por una deferencia normativa injustificada.

El Tribunal omitió además lo previamente desarrollado en su jurisprudencia (*Alajos Kiss v. Hungría*, TEDH, 2010, párr. 42–44), la cual establece claramente que al restringir derechos fundamentales de grupos históricamente excluidos, como las personas con discapacidad mental o psicosocial, el margen de apreciación del Estado se reduce significativamente y solo pueden admitirse restricciones respaldadas por razones particularmente serias. D

En definitiva, hizo un uso excesivamente deferente del margen de apreciación estatal al validar una restricción basada en criterios médicos aplicables solo a personas con discapacidad. En contextos de discriminación estructural, este margen no puede justificar prácticas que perpetúan exclusión, especialmente cuando existen estándares internacionales que exigen medidas activas de inclusión y apoyo.

VI. CONCLUSIONES

1. La restricción del derecho al voto de M. y de las personas con discapacidad intelectual basada en su capacidad cognitiva, aun cuando se fundamente en una evaluación individualizada, no es legítima. La medida es contraria al estándar inclusivo desarrollado por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, y no supera el examen de proporcionalidad exigido por el Tribunal Europeo frente a grupos históricamente discriminados, a pesar de lo concluido en *Caamaño Valle v. España*. Justificar la exclusión con base en criterios como “comprensión” o “influenciabilidad” perpetúa una lógica capacitista y selectiva que no se aplica al resto del electorado, y que vulnera el principio de universalidad del sufragio.
2. El Tribunal no puede justificar la restricción del derecho al voto de personas con discapacidad intelectual apelando al margen de apreciación estatal sin vulnerar el principio de igualdad y no discriminación. El estándar aplicado por

el Tribunal carece de claridad, ya que permite que un criterio subjetivo y manipulable condicione el ejercicio de un derecho político fundamental. Esta lógica refuerza prejuicios capacitistas y omite la obligación internacional de proveer ajustes razonables y apoyos adecuados antes de imponer cualquier restricción.

3. La restricción del derecho al voto impuesta a una persona con discapacidad intelectual sobre la base de una evaluación de su capacidad cognitiva no es jurídicamente compatible con el principio de igualdad y no discriminación conforme al derecho internacional de los derechos humanos. Aunque el TEDH consideró que la medida era individualizada y, por tanto, no discriminatoria, su razonamiento desatiende la dimensión estructural de la exclusión, ya que este tipo de evaluaciones solo se aplica a personas con discapacidad. Al no exigir una justificación especialmente rigurosa ni valorar la existencia de apoyos razonables, el Tribunal se apartó de su propio estándar. Asimismo, al ampararse en el margen de apreciación estatal, el TEDH eludió su deber de control reforzado frente a una medida que afecta a un grupo históricamente marginado. En consecuencia, la diferencia de trato basada en discapacidad no supera el escrutinio exigido por el artículo 14 del CEDH ni por el artículo 1 del Protocolo n.º 12, y su validación representa una interpretación regresiva del principio de no discriminación y de las obligaciones derivadas de la CDPD.

VII. BIBLIOGRAFÍA

1. Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. (2024). *Political participation of people with disabilities – new developments*. <https://fra.europa.eu/en/publication/2024/political-participation>
2. Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. (2014). *The right to political participation for persons with disabilities: human rights indicators*.

<https://fra.europa.eu/en/publication/2014/right-political-participation-persons-disabilities-human-rights-indicators>

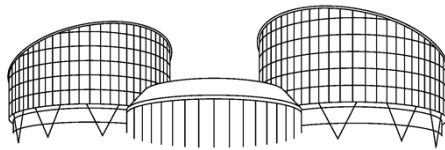
3. Cera, Rachele. "Article 29 [Participation in Political and Public Life]". En *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities. A Commentary.*, editado por Valentina Della Fina, Rachele Cera, y Giuseppe Palmisano. Cham: Springer International Publishing, 2017.
<https://doi.org/10.1007/978-3-319-43790-3>.
4. Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2005). *Caso YATAMA vs. Nicaragua*. Sentencia de 23 de junio de 2005.
https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf
5. Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2008). *Caso Castañeda Gutman vs. México*. Sentencia de 6 de agosto de 2008.
https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_esp.pdf
6. Constantino Caycho, R., Coria Palomino, P. D., & leong Lau, L. C. (2016). Participación es inclusión: el derecho a la participación política de personas con discapacidad. *Forseti*, (6), 67–114.
<https://doi.org/10.21678/forseti.v0i6.1122>
7. Comisión de Venecia del Consejo de Europa (2018). *Código de Buenas Prácticas Electorales*.
8. Comité de Derechos Humanos de la ONU. (1996). *Observación General n.º 25: El derecho a participar en los asuntos públicos, el derecho de voto y el derecho de acceso al cargo público (artículo 25 del Pacto)*.
9. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. (2011). *Observaciones finales a España*.

10. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. (2014). *Observación General n.º 1 sobre el artículo 12: Igual reconocimiento como persona ante la ley.*
11. Consejo de Europa, (2018). Comisionado de Derechos Humanos. *Informe como tercero interviniente en Caamaño Valle vs. España.*
12. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. (2006). G.A. Res. 61/106, Anexo I, ONU Doc. A/RES/61/106.
13. Constitución Española, Boletín Oficial del Estado, n.º 311, de 29 de diciembre de 1978.
14. Fiala-Butora, J. (2024). Disability cause lawyering at the European Court of Human Rights: lessons from strategic litigation on the right to political participation . In *Human Rights Strategies. Benefits and Drawbacks* Edward Elgar. <https://doi.org/10.1093/jhuman/hut034>
15. Tribunal Europeo de Derechos Humanos. (2005). *Hirst v. Reino Unido (n.º 2)*, no. 74025/01.
16. Tribunal Europeo de Derechos Humanos.. (2010). *Alajos Kiss v. Hungría*, no. 38832/06.
17. Tribunal Europeo de Derechos Humanos.. (2010). *Alajos Kiss v. Hungría*, no. 38832/06
18. Tribunal Europeo de Derechos Humanos (2021). *Caamaño Valle v. España*, no. 43564/17. Opinión disidente del juez Lemmens.
19. Tribunal Europeo de Derechos Humanos (2006). *Zdanoka v. Latvia.*
20. Tribunal Europeo de Derechos Humanos (1987). *Mathieu-Mohin y Clerfayt v. Bélgica.*

21. Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil. Boletín Oficial del Estado, n.º 7, de 8 de enero de 2000.
22. Ley Orgánica 2/2018, de 5 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG).
23. López Guerra, L. (2013). *El sistema europeo de protección de derechos humanos*. En *Protección multinivel de derechos humanos*.
24. Palacios, A. (2008). *El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. Madrid: Cinca, 2008.
25. Palacios, A. (2015). El modelo social de la discapacidad. En E. Salmón (Ed.), *Nueve conceptos claves para entender la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad* (pp. 9–34). Lima: Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la PUCP.
26. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. (1966). Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 2200A (XXI), 16 de diciembre.
27. Pérez Bueno, L. C. (2010). *Discapacidad, derecho y políticas públicas*. Madrid: Cinca.
28. Protocolo n.º 1 al Convenio Europeo de Derechos Humanos. (1952). Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.
29. Protocolo n.º 12 al Convenio Europeo de Derechos Humanos. (2000). Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

30. Quinn, G., & Degener, T. (2002). *The current use and future potential of United Nations human rights instruments in the context of disability*. Naciones Unidas. HR/PUB/02/1.





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

THIRD SECTION

CASE OF CAAMAÑO VALLE v. SPAIN

(Application no. 43564/17)

JUDGMENT

Art 3 P1 • Vote • Justified disenfranchisement of person with intellectual disability, based on thorough, individualised assessment by domestic courts
• Free expression of the opinion of the people • Margin of appreciation for States • Systems disenfranchising persons with mental disabilities must apply only to those effectively unable to make a free and self-determined electoral choice, as in present case
Art 14 (+ Art 3 P1) • Art 1 P12 • Discrimination • Justified difference in treatment based on mental capacity

STRASBOURG

11 May 2021

FINAL

11/08/2021

This judgment has become final under Article 44 § 2 of the Convention. It may be subject to editorial revision.

In the case of Caamaño Valle v. Spain,

The European Court of Human Rights (Third Section), sitting as a Chamber composed of:

Paul Lemmens, *President*,

Georgios A. Serghides,

Dmitry Dedov,

Georges Ravarani,

María Elósegui,

Anja Seibert-Fohr,

Peeter Roosma, *judges*,

and Milan Blaško, *Section Registrar*,

Having regard to:

the application (no. 43564/17) against the Kingdom of Spain lodged with the Court under Article 34 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (“the Convention”) by a Spanish national, Ms Maria del Mar Caamaño Valle (“the applicant”), on 9 June 2017;

the decision to give notice of the application to the Spanish Government (“the Government”);

the observations submitted by the respondent Government and the observations in reply submitted by the applicant;

the comments submitted by the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe who intervened as a third party;

Having deliberated in private on 19 January and on 30 March 2021,

Delivers the following judgment, which was adopted on the last-mentioned date:

INTRODUCTION

1. The application concerns the right to vote of the applicant’s daughter, placed under partial guardianship owing to her intellectual disability. The applicant relied on Article 3 of Protocol No. 1, read alone or in conjunction with Article 14 of the Convention and Article 1 of Protocol No. 12.

THE FACTS

2. The applicant was born in and lives in Santiago de Compostela. She is the mother of M., a mentally disabled young woman born in A Coruña (La Coruña) in 1996. The applicant was represented by Ms L. Gonzalez-Lagana Vicente, a lawyer practising in A Coruña.

3. The Government were represented by their Agent, Mr R.-A. León Cavero, State Counsel and head of the Human Rights Department at the Ministry of Justice.

4. The facts of the case, as submitted by the parties, may be summarised as follows.

5. In December 2013, given the fact that M., the applicant's daughter, would soon turn 18, the applicant lodged a request with a judge of First-Instance Court No. 6 of Santiago de Compostela ("the First-Instance Judge") that she be deprived of her legal capacity. The applicant requested that her legal guardianship over her daughter be extended, but specifically asked that her daughter not be deprived of her right to vote.

6. On 2 September 2014, the First-Instance Judge decided that the applicant's daughter should be placed under the extended partial legal guardianship of her mother and that, in the light of the evidence and the case file, M.'s right to vote should be revoked.

7. In an extensively reasoned judgment, the First-Instance Judge held that, given the specific circumstances of the case, the applicant's daughter was not capable of exercising her right to vote. Having examined the Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD) (see paragraph 23 below) in the light of the Spanish legal system, the First-Instance Judge explained the difference between the CRPD's general concept of disability and the Spanish legal institution of incapacitation (*incapacitación*), which is intended to guarantee the rights of disabled people. He also referred to the case-law of the Supreme Court (according to which the CRPD and the institution of incapacitation, as regulated under the Spanish legal system, are compatible); he furthermore stated that a person who has been declared incapacitated (*incapacitado*) in the course of judicial proceedings (and who is not able to manage himself or herself) cannot be compared to a person who suffers a disability but is capable of managing himself or herself. The First-Instance Judge indicated in particular that:

"It is necessary to bring on this particular controversial aspect the most recent and consolidated scientific doctrine and jurisprudence, citing, *inter alia*, the recent Supreme Court judgment 341/2014, of 1 July 2014, which states that ... (as is clear from the New York Convention and as was maintained by Supreme Court judgment 421/2013 of 24 June) Article 29 of the CRPD guarantees to persons with disabilities all political rights, and the possibility to enjoy them, under equal conditions, and as a logical corollary thereto ... the right to vote ...; sections 3(1)(b) and 2 of Institutional Law 5/85 of 19 July 1985 on the General Electoral System states that those declared incapacitated by virtue of a final judicial decision shall be deprived of the right to vote, provided that the decision expressly declares the relevant person's incapacity to exercise it, and that the judges or courts deciding on that person's incapacity or on confinement proceedings expressly rule on that person's incapacity to exercise his right to vote. The loss of the right to vote is not an automatic or necessary consequence of incapacity ... It is for the judge in charge of the case to analyse and assess the situation of the person under his consideration and to rule on the advisability of denying that person his right to exercise of this fundamental right, ... which is a rule and not the exception ..."

8. The First-Instance Judge considered that in respect of the instant case, the limitations imposed on M. in respect of her right to vote were based

neither on the requirement of a higher cognitive or intellectual capacity nor on M.'s lack of knowledge regarding her voting options (that is to say her choice of candidate or party) nor on any hypothetical irrationality in respect of such choices, but on the strict and objective establishment of her lack of capacity in respect of political affairs and electoral matters. The court's medical expert and the First-Instance Judge had ascertained the notable – and at that time insuperable – deficiencies of M. (without, in accordance with section 761 of the Civil Procedural Law, prejudging any possible subsequent change in her capacity) in respect of her exercising an electoral choice. The First-Instance Judge acknowledged that depriving a person of her voting rights could not be an automatic consequence of a judicial declaration of legal incapacity and that decisions dealing with such situations had therefore to be extensively reasoned. He noted that the task at hand was not that of examining the knowledge of the applicant's daughter about a specific political system, but to assess the circumstances of the case. The restriction of her right to vote was not justified by the fact that she hardly knew anything about the Spanish political system, but because she was highly influenceable and not aware of the consequences of any vote that she might cast. The First-Instance Judge emphasised in his judgment that such decisions were always subject to judicial review.

9. In October 2014, the applicant lodged an appeal with the Regional Court (*Audiencia Provincial*) of A Coruña. She asked the court to expressly recognise her daughter's right to vote, submitting that under Articles 12 and 29 of the CRPD, the right to vote of persons with disabilities was recognised and that States had to provide them with the support necessary for the full exercise of that right to be guaranteed.

10. On 11 March 2015, the Regional Court of A Coruña dismissed the applicant's appeal. The Regional Court considered that a decision to deprive a person of his or her right to vote was legal and compatible with the CRPD, provided that that person's capacity to exercise the right to vote had been subjected to individual review by a judicial body; it noted that the first-instance judgment had been sufficiently reasoned. The Regional Court emphasised that the intellectual ability of the applicant's daughter was equivalent to that of child aged between six and eight.

11. In April 2015, the applicant lodged an appeal on points of law with the Supreme Court. She argued that all citizens had the right to vote under Article 23 of the Spanish Constitution (taken in conjunction with Article 10 § 2 thereof, which provided that fundamental rights recognised under the Constitution should be interpreted in accordance with the international conventions ratified by Spain). Moreover, she considered it to be contrary to the principle of non-discrimination that disabled people were prevented from exercising the fundamental right to vote.

12. On 17 March 2016, the Supreme Court dismissed the applicant's appeal, upholding the decision of the Regional Court and ruling that the

reasoning of the contested judgment had contained a thorough analysis of the case and had correctly balanced the interests at stake.

13. On 28 April 2016 the applicant lodged an *amparo* appeal alleging a violation of Article 23 of the Spanish Constitution, defending her daughter's right to vote. It was dismissed by the Constitutional Court on 28 November 2016 (notified on the 22 December 2016).

14. In its reasoned decision (*auto*), the Constitutional Court stated as follows:

“... 2. With regard to doubt about the constitutionality of sections 3(1)(b) and 2 of Institutional Law 5/1985 ... on the general electoral system (the LOREG) under Article 23 § 1 of the Spanish Constitution, the applicant assumes that this constitutional provision guarantees to all citizens the right of active suffrage, without any limitation or exception ...

...

Sections 2 and 3 of the LOREG limit the ... right to vote to those who, besides holding Spanish nationality ..., have reached the minimum legal age, have been included in the electoral census, and are not affected by the circumstances provided by section 3 (including having been judicially deprived of the right to vote in incapacity proceedings or being confined owing to a psychiatric disorder). Thus, the constitutional model of universal suffrage is not *per se* incompatible with an individual being deprived of the right to vote for a reason legally provided for, especially when such deprivation is covered by the standard legal guarantees.

3. On the basis of the considerations listed in the previous paragraph, the arguments employed in the appeal are insufficient to effectively question the constitutionality – owing to the infringement of Articles 23 §§ 1 and 14 of the Spanish Constitution – of the above-mentioned legal provisions (paragraphs (1)(b) and (2) of section 3 of the LOREG), which enable courts and tribunals to restrict the exercise of a person's right to vote on the basis of that person's legal incapacity – in particular, on the basis of the specific circumstances of each person and after the completion of the appropriate judicial procedure determining his or her incapacity (or the authorisation of his or her confinement on the basis of mental illness).

With regard to the alleged interpretation of Article 23 of the Spanish Constitution in accordance with the CRPD – and, in particular, in accordance with Article 29 thereof – which was adopted in New York on 13 December 2006 and ratified by Spain ... on 9 April 2008 ..., it is necessary to take into account, first of all, the distinction between ‘disability’ (a) in the sense of the Convention – a very broad concept that includes any ‘long-term physical, mental, intellectual or sensory impairment’ that may prevent any actual equality, and (b) ‘disability’ in the sense of the Spanish Civil Code (CC) – that is to say ‘persistent physical or mental illnesses or impairments that prevent the person from caring for himself/herself’ (Article 200 of the CC) with regard to his/her exercise of the right in question under section 3 of the LOREG. The latter deals with the ability of ... each person to cast a vote as a ‘free expression of the will of the elector’, which is also guaranteed by the CRPD (Article 29 (a) (iii)), the purpose of which is ..., in line with the mandate specified by Article 9 § 2 of the Spanish Constitution: to remove obstacles that prevent or hinder free and secret voting without fear (Article 29 (a) (ii) and (iii)) by persons with disabilities and to ensure that they are ‘assisted in voting by a person of their choice, ... where necessary and at their request’.

...

It should be stressed that section 3 of the LOREG does not deprive the ‘disabled’ of their right to vote as a group or on the basis of any disability. On the contrary, it gives the judicial authorities the task of deciding on such a restriction of the exercise of the fundamental right on an individual basis, because of the specific circumstances of each person and after due process has been observed. This provision does not stipulate the deprivation of this right of suffrage in its active aspect in respect of people suffering from any disability, but only to those in respect of whom it has been so decided, by a judgment, after the appropriate proceedings have been conducted with due respect to the guarantees of adequate defence and evidence, and by virtue of the specific dysfunctionality from which they suffer and which affects their intellectual and volitional capacity with respect to the exercise of the right to vote. Therefore, the restriction should only affect those persons who lack the minimum level of understanding and will necessary to freely exercise their vote, as provided by Article 23 § 1 of the Spanish Constitution. Furthermore, the nature of the measures referred to in Article 29 (a) (i) to (iii) of the CRPD is such ... that their purpose is to ensure the effective exercise of the right to vote as a true reflection of the free will of a person with a disability and not, on the contrary, the mere insertion of the ballot paper into the ballot box.

4. ... The case-law of the Civil Chamber of the Supreme Court ... requires that a decision not to allow someone to exercise his fundamental right to vote be preceded by an individualised examination of that person’s situation and by an assessment of the competing interests in play. ...

... It is necessary to point out that an assessment of the specific circumstances from which the contested decisions imply the inability to exercise the right to vote in the present case not only does not manifest any arbitrariness, irrationality, or obvious error in the wording of those decisions, but also complies with the principle of reinforced reasoning, which is required when a restriction of the exercise of fundamental rights is involved ...

... The contested judicial decisions take into consideration the data that they extract from the evidence – in particular from the forensic report and the examination carried out by the judge himself, as well as ... the statement given by the applicant’s daughter at the hearing – in order to reach a decision that cannot be categorised as unreasonable.

As is clear from the judgments appealed against and as was explicit in the first-instance judgment, the disputed decision does not depend on the person’s threshold of knowledge or instruction, which is not required for other citizens not subject to incapacity proceedings. The said knowledge is only one piece of information which, together with others – particularly medical-psychiatric expert reports – can be reasonably used to evaluate a person’s aptitude ... This can also be applied to the question of ‘influence exerted by third parties’ ... It is not ... a question of identifying an absence of knowledge ... on the part of a person lacking capacity, but of recognising that through these elements (among others) ... the degree of development of the mental faculties of the person in question can be ascertained.”

15. The Constitutional Court concluded that there had not been any violation of the fundamental rights alleged.

RELEVANT LEGAL FRAMEWORK AND PRACTICE

I. RELEVANT DOMESTIC LAW

16. The relevant provisions of the Spanish Constitution read as follows:

Article 14

“All Spanish citizens are equal before the law and they may not in any way be discriminated against on account of birth, race, sex, religion, opinion or any other personal or social condition or circumstance.”

Article 23

“1. Citizens have the right to participate in public affairs, directly or through representatives freely elected in periodic elections by universal suffrage.

2. They likewise have the right to access on equal terms to public office, provided that they meet the requirements provided by law.”

17. The relevant provisions of the Civil Code read as follows:

Article 199

“No one may be declared incapacitated, except under a court judgment for reasons set forth in the law.”

Article 200

“Persistent physical or mental illness or deficiencies that prevent a person from caring for himself constitute reasons for ruling that person legally incapacitated.”

Article 232

“Guardianship shall be exercised under the supervision of the Public Prosecutor, who shall act *ex officio* or at the request of any interested party.

The Public Prosecutor may require at any time a guardian to inform him of the situation of the minor or incapacitated person in question and of the state of the administration of the guardianship.”

Article 233

“The judge may establish, in the resolution establishing a guardianship or in another subsequent resolution, any supervision and control measures deemed suitable for the benefit of the person under guardianship. Likewise, he may at any time require the guardian to inform him of the situation of the minor or incapacitated person and the state of the administration of the guardianship.”

18. The relevant provisions of Institutional Law 5/1985 of 19 June 1985 on the general electoral system (the LOREG), as worded at the material time, read as follows:

Section 2 – Right to vote

“1. All Spanish citizens of legal age not falling within any of the categories listed in the following section have the right to vote.”

Section 3 – Disenfranchisement

“1. The following have no right to vote:

...

b) Persons declared incapacitated by a final judicial decision, provided that that decision specifically declares the person in question incapable of exercising suffrage.

c) Persons residing in a mental hospital by order of a court, in the event that the court explicitly declares in its order that the person in question is incapable of exercising the right to vote.

2. For the purposes of this section, courts or tribunals having jurisdiction to declare a person’s legal incapacity or to order a person’s residence in a mental hospital must specifically decide whether that person is incapable of exercising the right to vote, and if that is the case, they shall require that fact to be noted in the Civil Register.”

19. Institutional Law 2/2018 of 5 December 2018 modified the LOREG so that it guaranteed the right to vote to persons with a disability, eliminating the provisions of the LOREG relating to the possibility of depriving disabled people of the right to vote. Institutional Law 2/2018, which entered into force on 7 December 2018, amended the wording of section 3 of the LOREG, so that it now reads, where relevant, as follows:

“(i). Sub-paragraphs (b) and (c) of section 3 § 1 are deleted.

(ii). The second paragraph of section 3 shall read as follows:

Everyone shall be entitled to exercise his right to vote, knowingly, freely and voluntarily, whatever the manner in which that vote is cast and whatever means of support he may require.

An eighth, additional, provision is added with the following wording:

As of the entry into force of Organic Law 5/1985 of 19 June modifying the Organic Law on the General Electoral System in order to adapt it to reflect the International Convention on the Rights of Persons with Disabilities, any limitations on the exercise of the right to vote established by judicial resolution (on the basis of section 3(1)(b) and (c) of Organic Law 5/1985 – no longer in force) shall cease to have effect. Those persons whose right to vote has been limited or annulled owing to disability shall fully regain that right by virtue of the law”.

20. The relevant provisions of the Code of Civil Procedure read as follows:

Article 759

“1. In incapacity proceedings, in addition to examining evidence adduced in accordance with the provisions of Article 752, the court shall hear the next-of-kin of the allegedly incapacitated person, examine the person himself and agree on which expert opinions in respect of the claims made in the application for a declaration of

incapacity should be ordered and on what other measures provided by law should be undertaken. A decision on a declaration of incapacity shall never be made without first securing, with the agreement of the relevant court, an expert medical opinion.

2. Where an application for a declaration of incapacity requests the appointment of a person or persons to assist or represent the incapacitated person and to look after him, the next-of-kin of the allegedly incapacitated person, the allegedly incapacitated person himself if there is sufficient reason, and such other persons as the court considers appropriate shall be heard regarding the matter.

3. If the judgment on incapacity is appealed against, the evidence referred to in the preceding paragraphs of this Article shall also be secured by the second-instance court.”

Article 760

“1. The judgment declaring a person’s incapacity shall specify the extent and limits of that incapacity, as well as the system of guardianship or tutelage to which the incapacitated person is to be subjected, and shall rule, where appropriate, on the need for confinement, without prejudice to the provisions of Article 763.

2. In the case referred to in paragraph 2 of the preceding Article, if the court allows the application, the judgment declaring a person’s incapacity or the prodigality [*prodigalidad*] shall indicate the person or persons who, under the law, are to assist or represent the incapacitated person and look after him.

3. The judgment declaring a person’s prodigality shall determine the acts that the prodigal [*pródigo*] cannot perform without the consent of the person who is to assist him.”

Article 761

“1. A finding of incapacity shall not preclude the possibility of new proceedings being instituted, in the event of new circumstances, for the purpose of terminating or modifying the scope of the incapacity already established.

2. The persons referred to in Article 757 § 1, those exercising guardianship or who have custody of the disabled person, the Public Prosecutor’s Office or the disabled person himself shall be requested to initiate the proceedings referred to in the preceding paragraph.

If the incapacitated person has been deprived of the capacity to appear in court, he must obtain express judicial authorisation to act in the proceedings on his own behalf.

3. The mandatory evidence referred to in Article 759 shall be adduced *ex officio*, both during the first-instance proceedings and, where appropriate, in the second-instance proceedings.

The judgment to be delivered shall rule on whether or not the declaration of incapacity should be revoked, or whether or not the extent and limits of the incapacity should be modified.”

II. INTERNATIONAL LEGAL INSTRUMENTS AND COMPARATIVE PRACTICE

21. The relevant provisions of the International Covenant on Civil and Political Rights (CCPR), adopted on 19 December 1966, and ratified by Spain on 13 April 1977, read as follows:

Article 25

“Every citizen shall have the right and the opportunity, without any of the distinctions mentioned in article 2 and without unreasonable restrictions:

(a) To take part in the conduct of public affairs, directly or through freely chosen representatives;

(b) To vote and to be elected at genuine periodic elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret ballot, guaranteeing the free expression of the will of the electors.”

22. In recent concluding observations – notably in those on the fifth periodic report of Portugal, adopted on 2-27 March 2020 (CCPR/C/PRT/CO/5) – the Human Rights Committee made the following observations with respect to persons with psychosocial or intellectual disabilities:

“18. ... The Committee further notes with concern the undue restrictions imposed on the right to vote for people with mental disabilities.

19. The State party should:

...

(c) Ensure that it does not discriminate against persons with mental, intellectual or psychosocial disabilities by denying them the right to vote on grounds that are disproportionate or have no reasonable and objective relation to their ability to vote, taking account of article 25 of the Covenant.”

23. The relevant provisions of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), adopted on 13 December 2006 and ratified by Spain on 9 April 2008, read as follows:

Article 1 – Purpose

“The purpose of the present Convention is to promote, protect and ensure the full and equal enjoyment of all human rights and fundamental freedoms by all persons with disabilities, and to promote respect for their inherent dignity.

Persons with disabilities include those who have long-term physical, mental, intellectual or sensory impairments which in interaction with various barriers may hinder their full and effective participation in society on an equal basis with others.”

Article 2 – Definitions

“For the purposes of the present Convention:

...

‘Discrimination on the basis of disability’ means any distinction, exclusion or restriction on the basis of disability which has the purpose or effect of impairing or nullifying the recognition, enjoyment or exercise, on an equal basis with others, of all human rights and fundamental freedoms in the political, economic, social, cultural, civil or any other field. It includes all forms of discrimination, including denial of reasonable accommodation.

‘Reasonable accommodation’ means necessary and appropriate modification and adjustments not imposing a disproportionate or undue burden, where needed in a particular case, to ensure to persons with disabilities the enjoyment or exercise on an equal basis with others of all human rights and fundamental freedoms.”

Article 12 – Equal recognition before the law

“1. States Parties reaffirm that persons with disabilities have the right to recognition everywhere as persons before the law.

2. States Parties shall recognize that persons with disabilities enjoy legal capacity on an equal basis with others in all aspects of life.

3. States Parties shall take appropriate measures to provide access by persons with disabilities to the support they may require in exercising their legal capacity.

4. States Parties shall ensure that all measures that relate to the exercise of legal capacity provide for appropriate and effective safeguards to prevent abuse in accordance with international human rights law. Such safeguards shall ensure that measures relating to the exercise of legal capacity respect the rights, will and preferences of the person, are free of conflict of interest and undue influence, are proportional and tailored to the person’s circumstances, apply for the shortest time possible and are subject to regular review by a competent, independent and impartial authority or judicial body. The safeguards shall be proportional to the degree to which such measures affect the person’s rights and interests.

...”

Article 29 – Participation in political and public life

“States Parties shall guarantee to persons with disabilities political rights and the opportunity to enjoy them on an equal basis with others, and shall undertake:

a. To ensure that persons with disabilities can effectively and fully participate in political and public life on an equal basis with others, directly or through freely chosen representatives, including the right and opportunity for persons with disabilities to vote and be elected, inter alia, by:

i. Ensuring that voting procedures, facilities and materials are appropriate, accessible and easy to understand and use;

ii. Protecting the right of persons with disabilities to vote by secret ballot in elections and public referendums without intimidation, and to stand for elections, to effectively hold office and perform all public functions at all levels of government, facilitating the use of assistive and new technologies where appropriate;

iii. Guaranteeing the free expression of the will of persons with disabilities as electors and to this end, where necessary, at their request, allowing assistance in voting by a person of their own choice;

b. To promote actively an environment in which persons with disabilities can effectively and fully participate in the conduct of public affairs, without discrimination and on an equal basis with others, and encourage their participation in public affairs, including:

i. Participation in non-governmental organizations and associations concerned with the public and political life of the country, and in the activities and administration of political parties.

ii. Forming and joining organizations of persons with disabilities to represent persons with disabilities at international, national, regional and local levels.”

24. In its General Comment No. 1 (2014) on Article 12 of the CRPD (Equal recognition before the law), adopted on 19 May 2014, the Committee on the Rights of Persons with Disabilities made the following comment on Article 29 of the CRPD:

Article 29: Political participation

“48. Denial or restriction of legal capacity has been used to deny political participation, especially the right to vote, to certain persons with disabilities. In order to fully realize the equal recognition of legal capacity in all aspects of life, it is important to recognize the legal capacity of persons with disabilities in public and political life (Article 29). This means that a person’s decision-making ability cannot be a justification for any exclusion of persons with disabilities from exercising their political rights, including the right to vote, the right to stand for election and the right to serve as a member of a jury.

49. States parties have an obligation to protect and promote the right of persons with disabilities to access the support of their choice in voting by secret ballot, and to participate in all elections and referendums without discrimination. The Committee further recommends that States parties guarantee the right of persons with disabilities to stand for election, to hold office effectively and to perform all public functions at all levels of government, with reasonable accommodation and support, where desired, in the exercise of their legal capacity.”

25. Recommendation R (99)4 of the Committee of Ministers to member States on Principles Concerning the Legal Protection of Incapacitated Adults (adopted on 23 February 1999) provides as follows:

Principle 3 – Maximum preservation of capacity

“... 2. In particular, a measure of protection should not automatically deprive the person concerned of the right to vote, or to make a will, or to consent or refuse consent to any intervention in the health field, or to make other decisions of a personal character at any time when his or her capacity permits him or her to do so.”

26. The Code of Good Practice in Electoral Matters, adopted by the European Commission for Democracy through Law (the Venice Commission) at its 51st and 52nd sessions (5-6 July and 18-19 October 2002, opinion no. 190/2002), provides as follows:

“I.1. Universal suffrage – 1.1. Rule and exceptions

d. Deprivation of the right to vote and to be elected:

“i. provision may be made for depriving individuals of their right to vote and to be elected, but only subject to the following cumulative conditions:

ii. it must be provided for by law;

iii. the proportionality principle must be observed; conditions for depriving individuals of the right to stand for election may be less strict than for disenfranchising them;

iv. The deprivation must be based on mental incapacity or a criminal conviction for a serious offence.

v. Furthermore, the withdrawal of political rights or finding of mental incapacity may only be imposed by express decision of a court of law.”

27. The European Union Agency for Fundamental Rights noted (in its report of 21 May 2014 entitled “The right to political participation for persons with disabilities: human rights indicators”) that the right to vote is often linked in national legislation to legal capacity; consequently, people who have been deprived of their legal capacity (either wholly or in part) are prohibited from voting.

This report stated, in its relevant parts, as follows (pages 40-41; footnotes omitted):

“Seven out of the 28 EU Member States – Austria, Croatia, Italy, Latvia, the Netherlands, Sweden and the United Kingdom – guarantee the right to vote for all persons with disabilities, including those without legal capacity.

In Croatia, legal reform in December 2012 abolished the exclusion of persons without legal capacity from the right to vote, meaning that people deprived of legal capacity were able to participate in the European Parliament and local elections in 2013. Similarly, amendments to the Latvian Civil Code which came into force in 2013 end the denial of the right to vote for those deprived of legal capacity. The relevant electoral legislation has not yet been amended, however, meaning people deprived of legal capacity can be barred from voting.

A second group of EU Member States have a system whereby an assessment is made of the individual’s actual ability to vote. In Hungary, a system where everyone under guardianship was prohibited from voting was changed in 2012; now judges decide whether persons with “limited mental capacities” are allowed to vote. In Slovenia, the legal test for judges deciding whether to restrict the right to vote is whether the person with a disability is capable of understanding the meaning, purpose and effect of elections.

A further 15 EU Member States prohibit people with disabilities who have been deprived of their legal capacity from voting. The Member States are Belgium, Bulgaria, Cyprus, Denmark, Estonia, Germany, Greece, Ireland, Lithuania, Luxembourg, Malta, Poland, Portugal, Romania and Slovakia. This exclusion is either set out in the country’s constitution or in electoral legislation”.

28. The situation since that report has slightly changed (see a report of the Agency for Fundamental Rights of 2019 titled “Who will (not) get to

vote in the 2019 European Parliament elections? Developments in the right to vote of people deprived of legal capacity in EU Member States”). It seems that, apart from Spain (2018), also France (2019) and Germany (2019) granted the right to vote to persons with mental disabilities. Denmark (2016 and 2018) eased the restrictions on the right to vote for persons with mental disabilities, and Belgium (2018) moved from a system of automatic disenfranchisement to one of disenfranchisement upon an individual assessment by a judge. The Supreme Court of Slovakia (2017) struck down legal provisions tying the right to vote to legal capacity.

THE LAW

I. ON THE REQUEST FOR THE APPLICATION TO BE STRUCK OUT OF THE LIST

29. The Government argued that the application should be struck out, in accordance with the provisions of Article 37 § (1) (a) and (b) of the Convention, since the applicant’s daughter had been legally recognised as having the right to vote and the judicial decisions that had given rise to that procedure had been automatically annulled. The Government argued in particular that Institutional Law 2/2018 of 5 December 2018 had modified the LOREG, eliminating the provisions of the LOREG relating to the possibility of depriving disabled people of the right to vote and guaranteeing the right to vote to persons with a disability.

30. The Court notes that for a certain period of time the applicant’s daughter was not permitted to vote. Various elections were held in Spain and in Europe between 2014 and 2018 (namely, elections to the European Parliament in May 2014, Spanish general elections in 2015 and 2016). In none of these elections was the applicant’s daughter, despite being of legal age, able to exercise her right to vote.

31. Therefore, the application does not fall under Article 37 § 1; it is true that the relevant legislation was amended in 2018 and that since then, all disabled persons have been allowed to vote, but the fact remains that the applicant’s daughter was not able to vote in several elections held after she had reached her majority until the amendment of the law in 2018.

32. The Court considers in any event that respect for human rights, as defined by the Convention and the Protocols thereto, requires it to continue the examination of the application (Article 37 § 1 *in fine*).

II. ON THE APPLICANT’S STANDING TO BRING THE PRESENT APPLICATION

33. The Court notes that the application was brought by Ms Maria del Mar Caamaño Valle in her own name, acting on behalf of her daughter, M.

It accepts that under Spanish law, as is evidenced by the proceedings under review, the applicant has been exercising the rights of her disabled daughter.

34. It is worth noting that the judicial process at each domestic instance – prior to the lodging of the instant application – consisted precisely of the domestic proceedings initiated at the time in question by the mother with the intention of extending her custody over her disabled daughter. That process ended with the declaration of her daughter’s incapacity and the extension of the parental-guardianship. It therefore considers that the applicant had the required capacity to lodge the present application. It will proceed, however, under the assumption that the actual victim of the alleged violation in this case is M.

III. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 3 OF PROTOCOL No. 1 AND ARTICLE 14 OF THE CONVENTION AND ARTICLE 1 OF PROTOCOL No. 12

35. The applicant complained of a violation of Article 3 of Protocol No. 1. She also complained of a violation of Article 3 of Protocol No. 1. in conjunction with Article 14 of the Convention and Article 1 of Protocol No. 12, asserting that the prohibition, in force at the relevant time, on people with disabilities voting had been discriminatory.

The relevant provisions read as follows:

Article 3 of Protocol No. 1

“The High Contracting Parties undertake to hold free elections at reasonable intervals by secret ballot, under conditions which will ensure the free expression of the opinion of the people in the choice of the legislature.”

Article 14 of the Convention

“The enjoyment of the rights and freedoms set forth in this Convention shall be secured without discrimination on any ground such as ...other status.”

Article 1 of Protocol No. 12

“1. The enjoyment of any right set forth by law shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status.

2. No one shall be discriminated against by any public authority on any ground such as those mentioned in paragraph 1.”

A. Admissibility

36. The Court notes that the application is neither manifestly ill-founded nor inadmissible on any other grounds listed in Article 35 of the Convention. It must therefore be declared admissible.

B. Merits

1. The parties' submissions

(a) The applicant

37. The applicant noted that despite the universality of the right to vote, as recognised by the Constitution, the LOREG stated that people whose legal capacity had been modified could be deprived of the right to vote by a judicial decision. Such a restriction constituted unquestionable discrimination on the basis of disability, did not pursue a legitimate aim and was disproportionate.

38. The applicant reiterated that international treaties on human rights served as interpretative criteria in respect of the rights safeguarded by the Convention. In that regard, the CPRD, which had been largely ratified worldwide, defined the standards of protection to be afforded to people with disabilities, guaranteed the right to vote of people with disabilities, and established that States were responsible for guaranteeing the exercise of this right in conditions of equality and non-discrimination.

39. In the applicant's opinion, it was an "impossible chimera" (*quimera imposible*) to attempt to limit a person's right to vote through an evaluation of his or her capabilities or ability to think freely. She maintained that voting constituted an individual and personal choice and that political pluralism was an expression of human diversity in terms of elections and respect for elections.

(b) The Government

40. The Government stated that people with disabilities in Spain enjoyed the same fundamental rights as other citizens. The key point in the present case was that the term "disability", as used in the CRPD, was not the equivalent of the term "incapacity", as used by Spanish legal system.

41. The Government noted that under Article 200 of the Civil Code, incapacity proceedings were designed to guarantee the rights of people suffering persistent mental illness or deficiencies preventing them from looking after themselves (see paragraph 17 above). Such proceedings were undertaken before a judge, a public prosecutor took part in such proceedings in order to help the person whose legal capacity was at stake, and the judgment delivered had to be properly reasoned and based on evidence. The judge examined the person concerned and the specific circumstances of the case and considered what was in that person's best interests, the object of the judgment being only to guarantee that person's rights. Any such judgment could be revised to reflect the evolution of the disabilities suffered by the subject of the judgment.

42. The Government referred to the principles established by the Court's conclusions in respect of the case of *Alajos Kiss v. Hungary* (no. 38832/06,

§§ 38 et seq., 20 May 2010), and, in particular, to the wide margin of appreciation enjoyed by the national legislature in determining whether restrictions on the right to vote could be justified. In that respect, the Government submitted that preventing a person under guardianship from voting (depending on his or her specific circumstances) would be acceptable, particularly in a case such as the present one, in which the said restriction was not automatic but was only applicable to individuals following the completion of a judicial procedure that observed all due guarantees. Referring to *Cernea v. Romania* (no. 43609/10, §§ 34-36, 27 February 2018), the Government maintained that the applicant's daughter had not suffered discrimination on the grounds of her disability.

43. The Government reiterated that the case-law of the Court ensured that member States respected the minimum standard of protection of fundamental rights required by the European Convention on Human Rights. They submitted that the Court should not raise that standard by itself. The Court had the faculty to interpret the Convention as a living instrument, but only when there was a European consensus regarding a subject; however, even if that was the case, such an increase in the standard of protection could not be imposed by the Court.

44. The Government described the process that was compulsory in Spain in order for someone to be declared incapable or for a person's legal capacity to be modified. It furthermore pointed out the following guarantees: (i) only a party entitled to initiate that process could do so – that is to say the public prosecutor or a relative of the person in question, and (ii) the judge had to personally examine the person in question and be guided by a physician and by a report on the status of that person. The aim of the process was to protect the person, regardless of the aims sought by the initiator of the proceedings. The deprivation of the right to vote of the person in question was not an automatic consequence of the process; it depended on the specifics of each case. The decision was always revisable if the circumstances of the person in question changed. The Government also explained that the Venice Commission – in accordance with the Code of Good Practice in Electoral Matters – agreed with the approach followed under the Spanish legal system. Furthermore, the Government submitted that in the light of the Court's judgment in the case of *Alajos Kiss* (cited above), it was not possible to argue that there had been any violation of the fundamental rights of the applicant's daughter. The Government noted that Spanish law satisfied the standard set by Article 3 of Protocol No. 1.

45. The Government furthermore noted that a new law (Institutional Law 2/2018) had entered into force, modifying the LOREG by guaranteeing the right of suffrage to persons with disabilities. Consequently, all persons suffering from a mental disability of whatever degree now had the right to vote, and all previous final judicial decisions declaring such a disability were deemed to be null and void. All persons who were in the same

situation as the applicant automatically benefitted from the provisions of the new law.

(c) The third party's submissions

46. The Commissioner for Human Rights of the Council of Europe (“the Commissioner”) considered that developments within the UN system and the Council of Europe demonstrated a clear evolution in terms of the clarification of international obligations and that there was a consensus among the Contracting States within the context of commonly agreed international standards to the effect that the withdrawal of political rights on the basis of a disability (including cognitive impairment) and mental health status was unacceptable, even when it stemmed from a judicial decision.

47. In the opinion of the Commissioner, when a large category of persons – such as the nearly 100,000 persons in Spain with intellectual and psychosocial disabilities – was excluded from the electoral process, not only were they deprived of any possibility of influencing the political process and the chance of shaping the policies and measures that directly affected their lives, but society as a whole was deprived of a legislature that reflected its full diversity. Therefore, such measures certainly interfered with the free expression of the opinion of the people in the sense of Article 3 of Protocol No. 1. They also perpetrated age-old stigmas against persons with intellectual and psychosocial disabilities; such stigmas were damaging to the whole of society. Voting was also an important symbol of empowerment and inclusion and could affect the motivation of persons with disabilities to participate in public life and contribute to the societies in which they lived.

48. In conclusion, the Commissioner was of the opinion that Article 3 of Protocol No. 1 to the Convention should be interpreted in the light of Article 29 of the CRPD and other international standards that provided that the right to vote of persons with disabilities should be upheld without exception. The Commissioner furthermore asserted that the practice of depriving persons with intellectual and psychosocial disabilities of their right to vote on the basis of a judicial decision could not be considered to be compatible with a legitimate aim in a modern democracy and amounted to discrimination; interfering with the ability of the persons concerned to freely express their opinions had serious negative effects on those persons, on society and on democracy. Accordingly, States should be reminded of their positive obligations to ensure that persons with disabilities (including intellectual and psychosocial disabilities) could effectively exercise their right to vote; they could realise those obligations by undertaking general measures securing the accessibility of electoral procedures, reasonable accommodation, and the provision of individual support where necessary.

(d) The parties' comments on the Commissioner's intervention

49. The applicant agreed with the Commissioner that the rights under the Convention of persons with disabilities should be interpreted in the light of the CRPD, and emphasised that Article 3 of Protocol No. 1, read in conjunction with Article 14 of the Convention and Article 1 of Protocol No. 12, should be interpreted as guaranteeing the right to vote of persons with disabilities, without exception and on an equal basis.

50. The Government reiterated that the role of the Court consisted of guaranteeing minimum common standards of protection of human rights – not legislating or harmonising legislation. They noted that Article 29 of the CRPD did not specify that any person with disabilities had the right to vote, but it did specify that persons who were entitled to vote should be furnished with sufficient means to enable them to exercise that right. The Government asserted in this regard that Spain provided all the means necessary to enable disabled persons to exercise their right to vote and their right to stand for election and to undertake public duties.

51. The Government emphasised that the Spanish legal system provided everyone reaching the age of eighteen automatically acquired the right to vote. Disenfranchisement could only be effected by a judge after the lodging of a request by an interested party (that is to say a parent, guardian or public prosecutor); under the relevant law, not all types of intellectual or psychosocial disabilities constituted grounds for disenfranchisement – only when they were persistent and so serious that the person in question was not able to take care of himself or herself unaided; a decision to disenfranchise a person was to be taken by a judge in a procedure in which all due guarantees would be observed, and which would be subject to judicial review at a minimum of three levels of jurisdiction and subject to review in the event that the relevant circumstances changed.

2. The Court's assessment

(a) The interpretation of the Convention in the light of relevant rules and principles of international law

52. Despite its specific character as a human rights instrument, the Convention is an international treaty that is to be interpreted in accordance with the relevant standards and principles of public international law and, in particular, in the light of the Vienna Convention on the Law of Treaties of 23 May 1969. Pursuant to the Vienna Convention, the Court must establish the ordinary meaning to be given to terms within their context and in the light of the object and purpose of the provision from which they are taken. Thus, the Court has never considered the provisions of the Convention to constitute the sole framework of reference for the interpretation of the rights and freedoms enshrined therein. On the contrary, it must also take into account any relevant rules and principles of international law applicable in

relations between the Contracting Parties (see, among many other authorities, *Demir and Baykara v. Turkey* [GC], no. 34503/97, § 67, ECHR 2008, *Al-Dulimi and Montana Management Inc. v. Switzerland* [GC], no. 5809/08, § 134, 21 June 2016, *Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary* [GC], no. 18030/11, § 123, 8 November 2016, and *N.D. and N.T. v. Spain* [GC], nos. 8675/15 and 8697/15, § 172, 13 February 2020).

53. At the same time, the Court reiterates that it has authority to ensure that the text of the European Convention on Human Rights is respected (see *Aliyeva and Aliyev v. Azerbaijan*, no. 35587/08, § 74, 31 July 2014). It is the Convention which the Court can interpret and apply; it does not have authority to ensure respect for international treaties or obligations other than the Convention (see *Güzelyurtlu and Others v. Cyprus and Turkey* [GC], no.36925/07, § 235, 29 January 2019).

54. The Court acknowledges that other instruments can offer wider protection than the Convention (regarding the CRPD, for example, see *Rooman v. Belgium* [GC], no. 18052/11, § 205, 31 January 2019), but the Court is not bound by interpretations given to similar instruments by other bodies, having regard to the possible difference in the contents of the provisions of other international instruments and/or the possible difference in role of the Court and the other bodies (see *Muršić v. Croatia* [GC], no. 7334/13, § 113, 20 October 2016). The Court understands that the Convention should be interpreted, as far as possible, in harmony with other rules of international law.

(b) Alleged violation of Article 3 of Protocol No. 1

(i) General principles

55. The Court has established that Article 3 of Protocol No. 1 guarantees individual rights, including the right to vote and to stand for election (see, inter alia, *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, 2 March 1987, § 51, Series A no. 113, and *Selahattin Demirtaş v. Turkey (no. 2)* [GC], no. 14305/17, § 385 22 December 2020). However, the rights guaranteed under Article 3 of Protocol No. 1 are not absolute. There is room for implied limitations, and the Contracting States have a margin of appreciation in this sphere, which generally is a wide one (see the above-cited cases of *Mathieu-Mohin and Clerfayt*, § 52, and *Selahattin Demirtaş*, § 387). The Court reiterates, however, that if a restriction on the right to vote applies to a particularly vulnerable group in society that has suffered considerable discrimination in the past, such as the mentally disabled, then the State's margin of appreciation is substantially narrower (see *Alajos Kiss*, cited above, § 42).

56. It is for the Court to finally determine whether the requirements of Article 3 of Protocol No. 1 have been complied with. It has to satisfy itself that the limitations imposed on the exercise of the rights under Article 3 of

Protocol No. 1 do not curtail the rights in question to such an extent as to impair their very essence and deprive them of their effectiveness; that they are imposed in pursuit of a legitimate aim; and that the means employed are not disproportionate (see *Mathieu-Mohin and Clerfayt*, cited above, § 52, and *Selahattin Demirtaş*, cited above, § 387).

57. In addition, any conditions imposed must not thwart the “free expression of the people in their choice of legislature” (see *Selahattin Demirtaş*, cited above, § 388). In other words, they must reflect, or not run counter to, the concern to maintain the integrity and effectiveness of an electoral procedure aimed at identifying the will of the people through universal suffrage. Any departure from the principle of universal suffrage risks undermining the democratic validity of the legislature thus elected and the laws that it promulgates. The exclusion of any groups or categories of the general population must accordingly be reconcilable with the underlying purposes of Article 3 of Protocol No. 1 (see, among other authorities, *Hirst v. the United Kingdom (no. 2)* [GC], no. 74025/01, § 62, ECHR 2005 IX, and *Scoppola v. Italy (no. 3)* [GC], no. 126/05, § 84, 22 May 2012). More specifically, election results should not be obtained through votes cast in a manner that runs counter to the fairness of elections or the free expression of the will of voters.

58. The Court has stated that “since the Convention is first and foremost a system for the protection of human rights, it must have regard to the changing conditions within the respondent State and within Contracting States generally and respond, for example, to any emerging consensus as to the standards to be achieved. In this regard, one of the relevant factors in determining the scope of the authorities’ margin of appreciation may be the existence or non-existence of common ground between the laws of the Contracting States” (see *Sitaropoulos and Giakoumopoulos v. Greece* [GC], no. 42202/07, § 66, ECHR 2012).

59. The Court reiterates that the presumption in a democratic State must be in favour of the inclusion of all, and that universal suffrage is the basic principle (see *Hirst (no. 2)*, cited above, § 59; *Sitaropoulos and Giakoumopoulos*, cited above, § 67, and *Scoppola (no. 3)*, cited above, § 82). This does not mean, however, that Article 3 of Protocol No. 1 guarantees to persons with a mental disability an absolute right to exercise their right to vote. Under this provision, these persons are not immune to limitations of their right to vote, provided that the limitations comply with the conditions set out above (see paragraphs 58 and 59 above). It is not for the Court to express an opinion on whether Article 29 of the CRPD imposes stricter obligations on the States that are parties to that convention. For the purpose of the interpretation of Article 3 of Protocol No. 1, the Court notes the fact that there is at present no consensus among the States Parties to Protocol No. 1 in the sense of an unconditional right of persons with a mental disability to exercise their right to vote. On the contrary, a majority

of these States seems to allow for restrictions based on the mental capacity of the individual concerned (see paragraph 27 above).

60. The margin of appreciation left to the States is not unlimited. The Court has already stated that an absolute bar on voting by any person under partial guardianship, irrespective of his or her actual faculties, does not fall within any acceptable margin of appreciation (see *Alajos Kiss*, cited above, § 42). Likewise, an indiscriminate removal of voting rights, without an individualised judicial evaluation and solely based on a mental disability necessitating partial guardianship, cannot be considered compatible with the legitimate grounds for restricting the right to vote (*ibid.*, § 44).

61. By contrast, the Court has accepted as legitimate the aim of “ensuring that only citizens capable of assessing the consequences of their decisions and making conscious and judicious decisions should participate in public affairs” (*ibid.*, § 38).

(ii) *Application to the present case*

62. The Court will now examine whether the disenfranchisement of the applicant’s daughter pursued a legitimate aim in a proportionate manner, having regard to the principles identified above. It will also examine whether the limitation of the applicant’s daughter’s right to vote interfered with the free expression of the opinion of the people.

(α) *Legitimate aim*

63. The Court points out that Article 3 of Protocol No. 1 does not, as do other provisions of the Convention, specify or limit the aims that a restriction must pursue. A wide range of purposes may therefore be compatible with Article 3 (see *Hirst (no. 2)*, cited above, § 74, and *Alajos Kiss*, cited above, § 38).

64. The Court accepts that the measure complained of pursued the aim of ensuring that only citizens capable of assessing the consequences of their decisions and of making conscious and judicious decisions should participate in public affairs. It is therefore satisfied that the measure pursued a legitimate aim (see paragraph 61 above).

(β) *Proportionality*

65. The Court observes that at the relevant time the Spanish system did not establish an automatic bar on voting in respect of persons under guardianship in situations similar to that of the applicant’s daughter, but took into account such persons’ actual faculties, which were to be analysed during judicial proceedings brought in order for such persons to be declared incapable.

66. The Court notes, with respect to legal incapacitation in general of persons with disabilities, that the presumption in Spanish law is that they

have the legal capacity and ability to act, except in cases where the degree of disability is such that it prevents them from caring for themselves. Accordingly, those who suffer from a mental illness that prevents them from caring for themselves may be declared incapable and placed under the guardianship of a tutor or a curator (see paragraph 17 above). However, guardianship does not automatically lead to disenfranchisement.

67. At the time of the events in question, Spanish law provided for the deprivation of the right to vote only in respect of the most serious cases of disability and in respect of persons ruled incapacitated by a final judicial decision (always revisable according to the personal circumstances) declaring specifically that the person in question was incapable of exercising the right to vote (see paragraph 18 above).

68. The Court notes that Spain in 2018 eliminated the possibility of restricting disabled people's right to vote (see paragraph 19 above). This means that the applicant's daughter has been entitled to exercise her right to vote since the entry into force of the Law 2/2018 amending the LOREG. Nevertheless, the fact that the law was amended in 2018 in such a way as to return voting rights to all persons with a mental disability, without exception, does not imply that the previous system was incompatible with the requirements of Article 3 of Protocol No. 1.

69. The Court reiterates that in respect of the restriction of the rights of mentally disabled persons the margin of appreciation is relatively narrow (see paragraph 55 above); an individualised judicial evaluation of the cognitive capacity is therefore required, and it must be demonstrated that the limitation is not solely based on a mental disability necessitating partial guardianship (see *Alajos Kiss*, cited above, § 44).

70. The Court will therefore examine whether the domestic courts thoroughly examined the justification of the limitation of the daughter's rights, in the light of the Convention principles.

71. As indicated above, the applicant's daughter did not lose her right to vote as the result of the imposition of an automatic, blanket restriction on the franchise of those under guardianship but as the result of an explicit decision taken in the course of separate incapacity proceedings that were initiated at the request of her parents (contrast *Alajos Kiss*, cited above, § 43). The Court notes that those proceedings were initiated in December 2013 (shortly before M. reached the age of 18) after her parents lodged an application for her to be deprived of her legal capacity and for their guardianship over her to be extended. Her parents initiated the proceedings because they were aware that their daughter had serious problems that rendered her unable to manage her life on her own.

72. As noted above, four different judicial bodies were involved in the assessment of the "fitness to vote" (see *Alajos Kiss*, cited above, § 41) of the applicant's daughter. The First-Instance Judge examined the applicant's daughter's legal capacity in depth and – after weighing the interests at stake

and evaluating the evidence and reports made within that process – ruled that the guardianship should be extended and that M. should be deprived of her right to vote because she had a lack of cognitive skills to understand the meaning of a vote and was prone to be influenced very easily (see paragraphs 6-8 above). That decision was confirmed by the Regional Court on appeal (see paragraph 10 above). The latter’s decision was upheld by the Supreme Court after an appeal on points of law. The Supreme Court examined the substance of the appeals lodged by the applicant and found that the decision of the Regional Court had contained a thorough analysis of the case and had correctly balanced the interests at stake (see paragraph 12 above). Finally, the Constitutional Court dismissed an amparo appeal, after having found that the contested judicial decisions were based on an individualised examination of the applicant’s daughter’s situation and did not manifest any arbitrariness, irrationality or obvious error (see paragraph 14 above).

73. Having regard to the foregoing, in particular the fact that the removal of the applicant’s daughter’s voting rights was based on her lack of understanding of the meaning of a vote and her susceptibility to being influenced, the Court concludes that her disenfranchisement was not disproportionate to the legitimate aim pursued.

(γ) The free expression of the opinion of the people

74. The Court emphasises that an overriding obligation under Article 3 of Protocol No. 1 is to “ensure the free expression of the opinion of the people”. Any limitation of the right to vote must therefore be analysed not only from the perspective of the individual concerned, but also from the perspective of democratic society as a whole, since each individual’s right is embedded within the broader framework of the electoral system. That system must be “aimed at identifying the will of the people through universal suffrage” (see paragraph 57 above). Such a result can only be obtained through a voting process that allows for the people freely expressing their opinion in the choice of the legislature.

75. It is for each State to determine how the “free” expression of the opinion of the people is to be ensured while at the same time making provision that the opinion expressed represents the one “of the people”. The survey of 28 Member States of the European Union shows that while a number of States put the emphasis on the right of all people to participate in the elections, other States put the emphasis on the requirement of a free and self-determined electoral choice by the voters, thus prohibiting persons with certain mental disabilities from participating in the elections (see paragraphs 27-28 above). Article 3 of Protocol No. 1 does not impose either one of these systems. The Court considers that both systems fall within the margin of appreciation of the States, as long as -in the second system- the conditions for disenfranchisement are such that they apply only to those

persons who are effectively unable to make a free and self-determined electoral choice.

76. Having regard to the reasons for the exclusion of the applicant's daughter from the electoral process (see paragraphs 71-73 above), the Court considers that the contested measure does not thwart the free expression of the opinion of the people.

(δ) Conclusion

77. In the light of the above, the Court considers that the decision taken by the domestic courts in the present case falls within the margin of appreciation of the States to regulate the right to vote. The disenfranchisement of the applicant's daughter took place on the basis of her personal circumstances and by means of judgments that were delivered following a thorough analysis of her mental capacity. Contrary to the applicant's assertion, M. was not deprived of the right to vote simply because she belonged to a certain group of persons. Her disenfranchisement cannot be considered to thwart the free expression of the opinion of the people in the choice of the legislature.

78. Having regard to the foregoing, the Court concludes that there has been no violation of Article 3 of Protocol No. 1 to the Convention.

(c) Alleged violation of Article 14 of the Convention in conjunction with Article 3 of Protocol No. 1, and of Article 1 of Protocol No. 12

79. The Court has stated that, in spite of the difference in scope between Article 14 of the Convention and Article 1 of Protocol No. 12 to the Convention, the meaning of the notion of "discrimination" in Article 1 of Protocol No. 12 is intended to be identical to that in Article 14 (see paragraphs 18 and 19 of the Explanatory Report to Protocol No. 12). In applying the same term under Article 1 of Protocol No. 12, the Court therefore sees no reason to depart from the established interpretation of "discrimination". It can be inferred that, in principle, the same standards developed by the Court in its case-law concerning the protection afforded by Article 14 are applicable to cases brought under Article 1 of Protocol No. 12 (see *Napotnik v. Romania*, no. 33139/13, § 69 and 70, 20 October 2020).

80. The Court reiterates that in the enjoyment of the rights and freedoms guaranteed by the Convention, Article 14 affords protection against different treatment, without objective and reasonable justification, of individuals in analogous, or relevantly similar, situations. In other words, the requirement to demonstrate an analogous position does not require that the comparator groups be identical. For the purposes of Article 14, a difference in treatment is discriminatory if it "has no objective and reasonable justification" – that is to say if it does not pursue a "legitimate aim" or if there is not a "reasonable relationship of proportionality" between

the means employed and the aim sought to be realised (see *Napotnik*, cited above, § 71).

81. The Court has also established in its case-law that only differences in treatment based on an identifiable characteristic, or “status”, are capable of amounting to discrimination within the meaning of Article 14 (see *Fábián v. Hungary* [GC], no. 78117/13, § 113, 5 September 2017).

82. The Court notes, in respect of the instant case, that the right to vote of the applicant’s daughter was restricted because of her limited mental capacity. The difference in treatment between the daughter (whose right to vote was restricted) and persons who had the right to vote was therefore based on the respective mental capacity of each person. The Court considers that (in respect of restrictions on the right to vote) a difference in treatment based on such grounds pursues a legitimate aim and that there is a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realised. The assessment underlying the Court’s conclusion that the interferences with the right to vote of the applicant’s daughter were justified under Article 3 of Protocol No. 1 took into account the applicant’s daughter special status (that is to say the fact that the degree of her legal capacity had been modified). These considerations are equally valid within the context of Article 14 and, even assuming that the applicant’s daughter can be deemed to be in a comparable position to other persons whose legal capacity has not been modified, justify the difference of treatment complained of.

83. In view of the foregoing, the Court concludes that there has been no violation of either Article 14 of the Convention, read in conjunction with Article 3 of Protocol No. 1, or Article 1 of Protocol No. 12.

FOR THESE REASONS, THE COURT,

1. *Declares*, unanimously, the application admissible;
2. *Holds*, by six votes to one, that there has been no violation of Article 3 of Protocol No. 1;
3. *Holds*, by six votes to one, that there has been no violation of either Article 14 of the Convention, read in conjunction with Article 3 of Protocol No. 1, or Article 1 of Protocol No. 12.

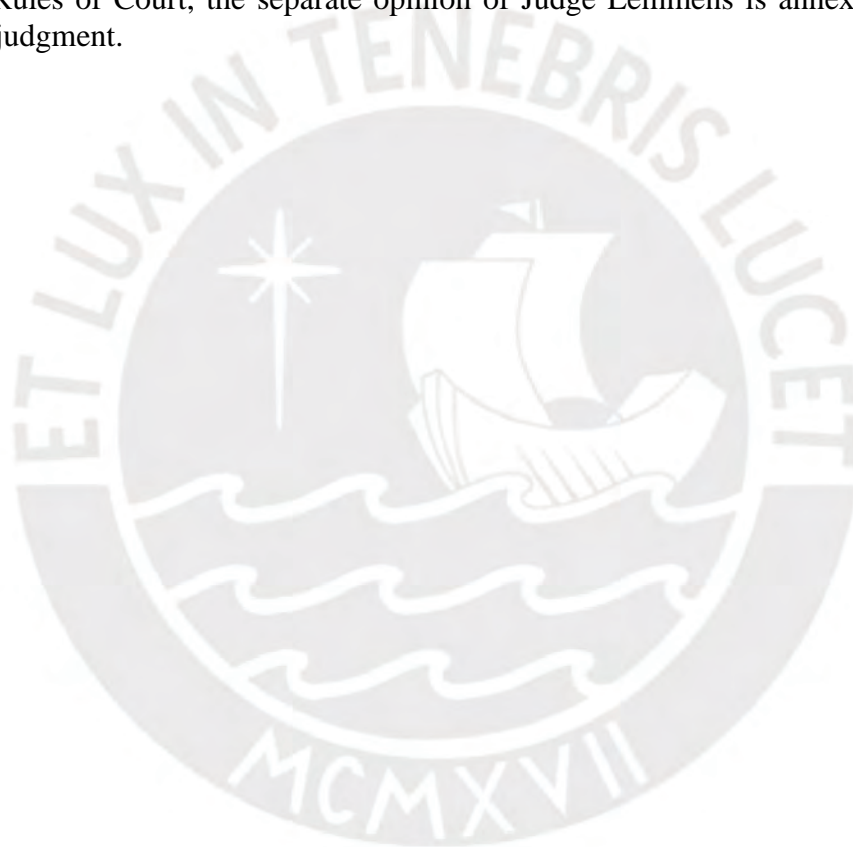
Done in English, and notified in writing on 11 May 2021, pursuant to Rule 77 §§ 2 and 3 of the Rules of Court.

Milan Blaško
Registrar

Paul Lemmens
President

In accordance with Article 45 § 2 of the Convention and Rule 74 § 2 of the Rules of Court, the separate opinion of Judge Lemmens is annexed to this judgment.

P.L.
M.B.



DISSENTING OPINION OF JUDGE LEMMENS

1. To my regret, I am unable to agree with the finding of the majority that there has been no violation of either Article 3 of Protocol No. 1 to the Convention or Article 14 of the Convention and Article 1 of Protocol No. 12.

I must admit from the outset that the majority’s opinion is based on solid reasoning and that it is in line with the Court’s existing case-law.¹ I believe, however, that the interpretation of the Convention in this area requires updating, and that an updated interpretation would necessarily lead to a different outcome in the present case.

I. ARTICLE 3 OF PROTOCOL No. 1

2. Article 3 of Protocol No. 1 provides that “the High Contracting Parties undertake to hold free elections at reasonable intervals by secret ballot, under conditions which will ensure the free expression of the opinion of the people in the choice of the legislature”.

The present case deals with a limitation of the right to vote, based on the applicant’s daughter’s lack of capacity in respect of political affairs and electoral matters (see the decision of the first-instance court, referred to in paragraph 8 of the judgment). Such a limitation can be accepted only if it does not curtail the right in question to such an extent as to impair its very essence and deprive it of its effectiveness, if it is imposed in pursuit of a legitimate aim, and if the means employed are not disproportionate (see paragraph 56 of the judgment). In addition, the limitation in question must not thwart the “free expression of the opinion of the people” (see paragraph 57 of the judgment).

A. The limitation of the applicant’s daughter’s right to vote

3. With respect to the first aspect, the justifiability from the point of view of the individual in question, the majority consider that the right to vote can be restricted on the basis of a person’s mental capacity, if the aim is to ensure that “only citizens capable of assessing the consequences of their decisions and making conscious and judicious decisions should participate in public affairs” (see paragraph 61 of the judgment, referring to *Alajos Kiss v. Hungary*, no. 38832/06, § 38, 20 May 2010).

4. This point of view conflicts with the interpretation given by the Committee on the Rights of Persons with Disabilities (hereafter “the

¹ I will not discuss the recent case of *Strøbye and Rosenlind v. Denmark* (nos. 25802/18 and 27338/18, 2 February 2021), as the judgment in that case is not yet final at the moment of writing of this opinion.

CRPD” Committee) to Articles 12 and 29 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities (hereafter “the CRPD”).

Article 12 § 2 provides that States Parties shall recognise that persons with disabilities enjoy legal capacity, on an equal basis with others, in all aspects of life. According to the CRPD Committee, “legal capacity includes the capacity to be both a holder of rights and an actor under the law” (General Comment No. 1 (2014) on Article 12: Equal recognition before the law, § 12, CRPD/C/GC/1).

The CRPD Committee further notes that “recognition of legal capacity is inextricably linked to the enjoyment of many other human rights provided for in the [CRPD]” (ibid., § 31). With respect to Article 29, which guarantees the right of persons with disabilities to “effectively and fully participate in political and public life on an equal basis with others” (Article 29 (a), the CRPD Committee is of the opinion “that a person’s decision-making ability cannot be a justification for any exclusion of persons with disabilities from exercising their political rights, including the right to vote ...” (ibid., § 48, quoted in paragraph 24 of the judgment).

The statements referred to above should be read in conjunction with the CRPD Committee’s views in *Zsolt Bujdosó and Others v. Hungary*, adopted a year earlier (communication no. 4/2011, views adopted on 9 September 2013, CRPD/C/10/D/4/2011). That case was brought by a number of persons suffering from intellectual disability and placed under partial or general guardianship. They complained about their disenfranchisement on the basis of disability. The CRPD Committee held that “an exclusion of the right to vote on the basis of a perceived or actual psychosocial or intellectual disability, including a restriction pursuant to an individualised assessment, constitutes discrimination on the basis of disability”. A provision “which allows courts to deprive persons with intellectual disability of their right to vote ..., is in breach of Article 29 of the [CRPD]” (ibid., § 9.4).

The conclusion to be drawn from the above is simple: under the CRPD, all persons with disabilities, without exception, should have the right to vote, and no one should be deprived of that right on the basis of any perceived or actual intellectual disability.

5. The majority admit that the Convention should be interpreted, as far as possible, in harmony with other rules of international law (see paragraph 54 of the judgment). They underline, however, that the Court is “not bound by interpretations given to similar instruments by other bodies” (ibid.). I have no problem agreeing with that statement in general. It is for the Court to decide for itself how a provision of the Convention is to be interpreted, and it may conclude that the Convention provision is to receive an interpretation that is different from another human-rights body’s interpretation of a similar provision.

The majority distance themselves from the CRPD Committee’s position on the issue at stake, summarised above. They do so because of a lack of “consensus among the States Parties to Protocol No. 1 in the sense of an unconditional right of persons with a mental disability to exercise their right to vote”; they in fact see a consensus in the other direction, namely a prevailing view among the States Parties that “restrictions based on the mental capacity of the individual concerned” are permissible (see paragraph 59 of the judgment).

I respectfully disagree. In my opinion the Court should have aligned its approach to that of the CRPD Committee, for the reasons that I will now try to set out.

6. In the first place, voting is more than just expressing a certain preference on a particular day, every few years. As is confirmed by the title of Article 29 of the CRPD, it forms part of the broader right to participate in political and public life.

As eloquently stated by Martha Nussbaum, the exclusion of persons with cognitive disabilities from the right to vote means that these persons “are simply disqualified from the most essential functions of citizenship”, “they do not count”, “their interests are not weighed in the balance”, “they are not regarded as fully equal citizens, with a dignity commensurate with that of others” (see M. Nussbaum, “The Capabilities of Persons with Cognitive Disabilities”, *Metaphilosophy*, vol. 40, 2009, (331), at 347).

Respect for human dignity is a strong argument for fully respecting each person’s right to vote.

7. Secondly, as underlined by the CRPD Committee in its general comment on Article 12 of the CRPD, there is a difference between legal capacity and mental capacity:

“Legal capacity and mental capacity are distinct concepts. Legal capacity is the ability to hold rights and duties (legal standing) and to exercise those rights and duties (legal agency). It is the key to accessing meaningful participation in society. Mental capacity refers to the decision-making skills of a person, which naturally vary from one person to another and may be different for a given person depending on many factors, including environmental and social factors. ... Article 12 of the [CRPD] makes it clear that “unsoundness of mind” and other discriminatory labels are not legitimate reasons for the denial of legal capacity (both legal standing and legal agency). Under Article 12 of the [CRPD], perceived or actual deficits in mental capacity must not be used as justification for denying legal capacity” (General Comment No. 1 (2014), cited above, § 13).

I regret that the majority do not draw the above distinction. They accept the complete removal of the applicant’s daughter’s right to vote on the basis of her cognitive disability. This is exactly the kind of situation that the CRPD Committee denounced in 2014: “In most of the State party reports that the CRPD Committee has examined so far, the concepts of mental and legal capacity have been conflated so that where a person is considered to have impaired decision-making skills, often because of a cognitive or

psychosocial disability, his or her legal capacity to make a particular decision is consequently removed” (see General comment No. 1 (2014), cited above, § 15).

A much less far-reaching measure is possible, which fully respects the person’s legal capacity to vote, while at the same ensuring that that capacity is exercised by a person “capable of assessing the consequences” of any vote cast (see the terms used by the first-instance court in the present case, quoted in paragraph 8 of the present judgment). In this respect I should like again to refer to Nussbaum, who argues that in the case of a person with “profound cognitive disabilities” a surrogate may be designated who would be able to vote on that person’s behalf. Such an arrangement would reflect the principle “one person, one vote”, a principle that is not observed when the person with a disability is excluded altogether from voting (see M. Nussbaum, cited above, p. 347; see also M. Nussbaum, *Creating Capabilities. The Human Development Approach*, Belknap Press, Cambridge, Mass., 2011, 24).

It should be noted that such an arrangement would be fully compatible with the CRPD. Article 12 § 3 of the CRPD provides that States Parties shall take appropriate measures to provide access by persons with disabilities to the support they may require in exercising their legal capacity. The CRPD Committee explains that “support” is a broad term. It may encompass, depending on the type and intensity of the disability of the person, assistance by a trusted person in exercising his or her legal capacity (General comment No. 1 (2014), cited above, § 17). In the case of the exercise of the right to vote by a person with a cognitive disability, the trusted person can – and should – vote according to his or her interpretation of that person’s “will and preferences” (Article 12 § 4 of the CRPD; see General comment No. 1 (2014), cited above, § 21).

8. Thirdly, I must also address the majority’s reliance on a lack of consensus among the States Parties to Protocol No. 1 in favour of an unconditional right of persons with a mental disability to exercise their right to vote.

In a matter such as the one at issue, which is the subject of a specific treaty, adherence to that treaty should be a strong indicator of the existence or lack of consensus. The CRPD has to date been ratified by 45 of the 47 member States of the Council of Europe (the only two States that are not party to the CRPD are Liechtenstein and Ukraine). It is true that a number of these 45 States have made declarations or reservations with respect to Articles 12 and/or 29 (for an overview of the declarations and reservations, see the dedicated website of the United Nations Treaty Collection, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=I-V-15&chapter=4&clang=en). This does not alter the fact that a very large

majority of States Parties to Protocol No. 1 unreservedly agreed with the principles contained in the CRPD.²

9. A different question is to what extent the States Parties also live up to the obligations to which they have committed themselves by ratifying the CRPD.

The majority refer to a report adopted in 2014 by the European Union Fundamental Rights Agency (hereafter, “the FRA”; see paragraphs 27 and 59 of the judgment). At that time only seven of the 28 EU Member States guaranteed the right to vote for all persons, including those without legal capacity. The FRA considered this to be a problematic situation, referring to the concerns expressed by the CRPD Committee (FRA, *The right to political participation for persons with disabilities: human rights indicators*, 2014, 39-41). It reminded the States concerned of the need to “amend national legislation depriving people of the right to vote based on a disability, or a proxy such as assessed ‘capacity’” (ibid., 8). In a later report, adopted in 2019, the FRA noted “slow but steady progress in realising the right to vote for all” (FRA, *Who will (not) get to vote in the 2019 European Parliament elections? Developments in the right to vote of people deprived of legal capacity in EU Member States*, 2019, 3; see paragraph 28 of the judgment). Based on its analysis of reforms at the national level linked to the ratification of the CRPD, the FRA found that the reforms “demonstrate a clear trend towards reducing restrictions on the right to vote of people with disabilities deprived of legal capacity” (ibid., 3). Spain in particular was mentioned, as the State in which “the most comprehensive removal of restrictions to the right to vote took place” (ibid., 3; see the reference to the 2018 reform in paragraphs 19 and 68 of the judgment).

In my opinion, if anything can be learnt from the FRA reports, it is that there is a “slow but steady” trend to align national legislation with the CRPD, that is, to implement the obligations arising from the CRPD in domestic law.

10. Fourthly, I regret that the majority do not take the same approach as two other independent bodies of the Council of Europe.

The first body I am referring to is the Venice Commission. The majority quote from the Code of Good Practice in Electoral Matters, adopted by the Commission in 2002 (see paragraph 26 of the judgment). The Code allows

² This same agreement is also reflected in Recommendation CM/Rec(2011)14 of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the participation of persons with disabilities in political and public life, adopted on 16 November 2011. One of the principles which should guide the Member States in adopting the appropriate legislative measures is that “all persons with disabilities, whether they have physical, sensory, or intellectual impairments, mental health problems or chronic illnesses, have the right to vote on the same basis as other citizens, and should not be deprived of this right by any law limiting their legal capacity, by any judicial or other decision or by any other measure based on their disability, cognitive functioning or perceived capacity” (Appendix to the recommendation, point 3, on “non-discrimination in the exercise of legal capacity”).

for the deprivation of individuals of their right to vote “by express decision of a court of law”, on the basis of “mental incapacity” (item I.1.1, d, iv and v).

The relevant item has, however, been the object of two “interpretative declarations”, specifically “on the participation of people with disabilities in elections”. The first of these declarations was adopted by the Venice Commission on 15-16 October 2010. It provided, very much in line with the wording of the Code itself, that “no person with a disability can be excluded from the right to vote ... on the basis of her/his physical and/or mental disability unless the deprivation of the right to vote ... is imposed by an individual decision of a court of law because of proven mental disability” (Venice Commission, *Interpretative Declaration to the Code of Good Practice in Electoral Matters on the Participation of People with Disabilities in Elections*, § 2, CDL-AD(2010)036). That position was criticised by the Council of Europe’s Committee of experts on the participation of people with disabilities in political and public life (CAHPAH-PPL) for not being “in line with the spirit” of the CRPD, in particular the provisions of Articles 12 and 29 (see Venice Commission, *Information Note concerning the Interpretative Declaration of the Code of Good Practice in Electoral Matters on the Participation of People with Disabilities in Elections*, p. 2, CDL(2011)043). Consequently, the Venice Commission reconsidered the matter. In a new version of the interpretative declaration, adopted on 16-17 December 2011, it stated: “Universal suffrage is a fundamental principle of the European Electoral Heritage. People with disabilities may not be discriminated against in this regard, in conformity with Article 29 of the [CRPD] and the case-law of the European Court of Human Rights” (Venice Commission, *Revised Interpretative Declaration to the Code of Good Practice in Electoral Matters on the Participation of People with Disabilities in Elections*, § 2, CDL-AD(2011)045; the reference to the Court’s case-law is to *Alajos Kiss*, cited above, §§ 43-44). The Venice Commission thus stands for a more nuanced approach than would appear from the wording of the Code of Good Practice.

The other Council of Europe organ is the Commissioner for Human Rights. She intervened as a third party in the present case. In that capacity she argues resolutely that Article 3 of Protocol No. 1 should be interpreted in the light of Article 29 of the CRPD and that “the right to vote of persons with disabilities should be upheld without exception” (see paragraph 48 of the judgment).

11. In conclusion, while I agree that the Spanish system under review pursued a legitimate aim (see paragraph 64 of the judgment), in my opinion it had a disproportionate effect on the applicant’s daughter’s right to vote.

B. The obligation to ensure the free expression of the opinion of the people

12. Turning to the second aspect of the analysis under Article 3 of Protocol No. 1, it is necessary to examine to what extent the restriction at issue has a bearing on the “free expression of the opinion of the people”.

As is pointed out by the majority, any condition imposed on the individual right to vote “must reflect, or not run counter to, the concern to maintain the integrity and effectiveness of an electoral procedure aimed at identifying the will of the people through universal suffrage (see paragraph 57 of the judgment, with references to the Court’s case-law).

The key notion in the text of Article 3 of Protocol No. 1 is that of “the opinion of the people”. As I understand that notion, it refers to the opinion, or the diversity of opinions, of the electorate as a whole. Article 3 requires that the electoral system is organised in such a way that the result of the election “fairly faithfully” reflects “the opinions of the people” (see *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, 2 March 1987, § 54, Series A no. 113; *Yumak and Sadak v. Turkey* [GC], no. 10226/03, § 112, ECHR 2008; and *Cernea v. Romania*, no. 43609/10, § 35, 27 February 2018).

The majority translate this requirement into one that concerns the capability of each individual voter to “make a free and self-determined electoral choice” (see paragraph 75 of the judgment). They thus reduce the notion of “opinion of the people” to that of an aggregation of the individual opinions of each voter. In doing so, they in fact return to the question of the justification for the restriction of the individual voters’ right to exercise their right to vote. This concerns the first aspect to be analysed under Article 3 of Protocol No. 1 (as discussed in paragraphs 3-11 above), and adds nothing to it. The collective dimension of the “opinion of the people” is completely lost.

13. What is required by respect for the “free expression of the opinion of the people” is that the various groups in society, with their different views on how society should be organised and how the benefits and the burdens should be divided among the various categories of citizens, are fairly represented in the body set up to represent “the people” and to take important political decisions.

In this respect, I agree with the view of the Commissioner for Human Rights, namely that excluding a large category of persons, such as persons with intellectual and psychosocial disabilities, from the electoral process, not only deprives these persons “of any possibility of influencing the political process and the chance of shaping the policies and measures that directly [affect] their lives”, but also deprives “society as a whole ... of a legislature that [reflects] its full diversity” (see paragraph 47 of the judgment).

An electoral system providing for the disenfranchisement of a whole category of vulnerable persons is hardly able to ensure “the free expression of the opinion of the people”.

C. Conclusion

14. For the above reasons, I must conclude that there has been a violation of Article 3 of Protocol No. 1.

II. ARTICLE 14 OF THE CONVENTION AND ARTICLE 1 OF PROTOCOL No. 12

15. The majority conclude that there has been no violation of either Article 14 of the Convention or Article 1 of Protocol No. 12. They basically hold that the reasons which justified an interference with the right to vote as guaranteed by Article 3 of Protocol No. 1, “are equally valid within the context of Article 14 [and Article 1 of Protocol No. 12]” (see paragraph 82 of the judgment).

16. I feel compelled to disagree on this point as well.

In electoral matters, equality is of particular importance. By barring the applicant’s daughter from the exercise of her right to vote, the State reduced her to a second-class citizen. Unlike other citizens, she cannot make her voice heard, not even via a trusted person.

I cannot see an objective and reasonable justification for the impugned difference in treatment. In my opinion, there has been a violation of Article 14 of the Convention and Article 1 of Protocol No. 12.

III. CONCLUDING REMARKS

17. This case is important not only for people with cognitive disabilities but also for the Court. How does it see its role as a guarantor of human rights?

In *Alajos Kiss*, decided in 2010, the Court took a major step by holding that the automatic disenfranchisement of the applicant, merely because he was under partial guardianship, could not be considered to be within an acceptable margin of appreciation of the domestic authorities (see *Alajos Kiss*, cited above, § 42). It added that “the treatment as a single class of those with intellectual or mental disabilities is a questionable classification, and [that] the curtailment of their rights must be subject to strict scrutiny” (ibid., § 44). It nevertheless suggested that a removal of voting rights after “an individualised judicial evaluation, and solely based on a mental disability necessitating partial guardianship”, could be considered compatible with Article 3 of Protocol No. 1 (ibid., § 44). In the present case the majority make that suggestion an explicit statement.

Since 2010, however, a number of things have changed. The CRPD, which had already entered into force in 2008, has been given a concrete content by the CRPD Committee. While some of the CRPD Committee’s interpretations may not be directly transposable to the Convention, others are. The CRPD Committee’s interpretation of the right to vote of persons with disabilities is one such relevant analysis.

The majority prefer not to follow the CRPD Committee’s views. They opt for a cautious approach. As long as there is no consensus among the States Parties to the Convention to adapt their laws to the CRPD as interpreted by the CRPD Committee, they do not consider it the Court’s task to read into Article 3 of Protocol No. 1 an obligation for the States to do so.

18. The CRPD is based on the model of “inclusive equality”, implying among other things “the full recognition of humanity through inclusion in society” (CRPD Committee, General comment No. 6 (2018) on equality and non-discrimination, § 11, CRPD/C/GC/6).

In a recent publication, which for obvious reasons I read with more than usual interest, Jenny Goldschmidt explains that inclusion also means “removing the barriers” that prevent people from enjoying their rights (see J. Goldschmidt, “The Implementation of the CRPD in the ECHR: Challenges and Opportunities”, in K. Lemmens, St. Parmentier and L. Reyntjens (eds.), *Human Rights with a Human Touch. Liber Amicorum Paul Lemmens*, Intersentia, Cambridge, 2020, (611), at 613). She focuses on the relevance of the CRPD, with its emphasis on inclusion, for the interpretation and application of the Convention (ibid., 614). She concludes her research as follows: “The CRPD challenges the [Court] to reconsider its own jurisprudence, as can be required to incorporate differences instead of reaffirming inequality by allowing exceptions or accommodations, which leave the excluding normative frames untouched. The progressive realisation of the rights of the [Convention] demands a more fundamental re-thinking of the cases and laws that are considered and an unveiling of the neutrality of the underlying perspectives. In some cases, the [Court] seems aware of this, but ... it seems often reluctant to take a more substantive approach” (ibid., 631).

To reconsider the case-law is sometimes necessary. The present case evidently offered an opportunity to do so. Article 12 § 2 of the CRPD obliges the States Parties to the CRPD to recognise the legal capacity of all persons with disabilities, on an equal basis with others. While the States Parties to Protocol No. 1 enjoy a certain margin of appreciation in the sphere of limitations of the right to vote, the Court has already accepted that that margin is relatively narrow when the restriction applies to the mentally disabled (see paragraph 55 of the judgment, referring to *Alajos Kiss*, cited above, § 42). Given the obligations imposed on the States by Article 12 of the CRPD, as clarified by the CRPD Committee, the Court should have

indicated that the margin for restrictions under Article 3 of Protocol No. 1 has been further reduced.

19. The irony of this case is that while the Court is reluctant to update its case-law in accordance with the CRPD, the respondent State has in the meantime already adapted its legislation. The State did not wait for a ruling by the Court. The majority do not consider this development worth of much attention. They simply state that the fact that the law was amended “does not imply that the previous system was incompatible with the requirements of Article 3 of Protocol No. 1” (see paragraph 68 of the judgment).

The Court occasionally warns itself against failing “to maintain a dynamic and evolutive approach”, as this would “risk rendering it a bar to reform or improvement” (see, among other authorities, *Stafford v. the United Kingdom* [GC], no. 46295/99, § 68, ECHR 2002-IV; *Christine Goodwin v. the United Kingdom* [GC], no. 28957/95, § 74, ECHR 2002-VI; and *Bayatyan v. Armenia* [GC], no. 23459/03, § 98, ECHR 2011). I am afraid that the present judgment could constitute a bar to the alignment of the Convention and domestic laws with the inclusive approach to equality as introduced by the CRPD in human-rights law.

