



# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## SENADO

VII LEGISLATURA

Serie II:  
PROYECTOS DE LEY

13 de junio de 2002

Núm. 84 (b)  
(Cong. Diputados, Serie A, núm. 93  
Núm. exp. 121/000093)

### PROYECTO DE LEY

**621/000084** Orgánica de Partidos Políticos.

## PROPUESTAS DE VETO

**621/000084**

### PRESIDENCIA DEL SENADO

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 191 del Reglamento del Senado, se ordena la publicación en el BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES de las **propuestas de veto** presentadas al Proyecto de Ley Orgánica de Partidos Políticos.

Palacio del Senado, 11 de junio de 2002.—P. D., **Manuel Alba Navarro**, Letrado Mayor del Senado.

Los Senadores Manuel Cámara Fernández y José Cabrero Palomares, IU (Mixto), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formulan un veto al Proyecto de Ley Orgánica de Partidos Políticos.

Palacio del Senado, 7 de junio de 2002.—**Manuel Cámara Fernández** y **José Cabrero Palomares**.

### PROPUESTA DE VETO NÚM. 1 De don Manuel Cámara Fernández y don José Cabrero Palomares (GPMX)

Los Senadores Manuel Cámara Fernández y José Cabrero Palomares, IU (Mixto), al amparo de lo previsto en el

artículo 107 del Reglamento del Senado, formulan la siguiente **enmienda de veto**.

### JUSTIFICACIÓN

La nueva Ley Orgánica de Partidos Políticos es un Proyecto de Ley aquejado de graves taras de inconstitucionalidad y sumamente peligroso para la democracia española.

La gran trascendencia de esta ley no estriba sólo en que vaya a ser utilizada por el Gobierno para ilegalizar a determinada fuerza política, cuestión ya por sí misma suficientemente relevante, sino en lo que tiene de posible persecución de toda idea política que propugne, incluso a través de métodos pacíficos y democráticos, una legalidad o un orden constitucional diferente al existente.

Este Proyecto de Ley introduce en nuestro sistema democrático una serie de elementos autoritarios mediante los cuales el Ministerio del Interior y los dos partidos mayoritarios puede controlar la actividad del resto de los partidos políticos y eventualmente declararlos ilegales por el mero hecho de defender ideas políticas alternativas al actual orden constitucional («v. g.» e «inter alia» el republicanismo, el anticapitalismo, la apuesta por una globalización alternativa a la neoliberal, el independentismo, etc.).

Lo cual constituye una alteración de máxima gravedad de las reglas del juego democrático en la peor de las direcciones: la ilegalización de cualquier pensamiento político que propugne una sociedad alternativa a la actual.

Es necesario poner de relieve que la Constitución junto con la legislación electoral y de partidos forman la columna vertebral de las reglas del juego democrático. La reforma de cualquiera de estas piezas claves de la arquitectura democrática debería ser impulsada sólo si se produce un consenso superior a aquel que tuvieron las normas a reforma en su momento. Y no parece ser éste el caso de la Ley Orgánica de Partidos Políticos impulsada por el Gobierno de la Nación.

Ante los reparos y/o la oposición de todo el arco parlamentario y con los graves reparos técnicos, jurídicos y constitucionales que se deducen del informe del Consejo General del Poder judicial, de los votos particulares de casi la mitad de los vocales del citado órgano y del informe del Consejo de Estado; así como de las manifestaciones públicas de asociaciones de jueces, grupos sociales y decenas de expertos en derecho constitucional lo lógico sería retirar este Proyecto de Ley a la espera de otro que concite mayor apoyo social y político que el unilateral proyecto de reforma de la Ley Orgánica de Partidos Políticos impulsada por Gobierno de la Nación.

El Proyecto de Ley Orgánica de Partidos Políticos que el Gobierno de la Nación ha enviado a las Cortes Generales adolece de variados y graves defectos constitucionales que socavan nuestra democracia. Entre los reparos constitucionales que se le deben hacer a la nueva Ley Orgánica de Partidos Políticos deben resaltarse los siguientes:

1. De acuerdo al texto del Proyecto de Ley cincuenta diputados o senadores pueden instar el procedimiento de ilegalización de otro partido político, rompiendo con ello el principio democrático de gobierno de la mayoría con el debido respeto a las minorías al otorgar la legitimación activa procesal a los partidos políticos grandes para poder expulsar del sistema democrático a los partidos pequeños y pudiendo suponer todo lo anterior una violación del derecho constitucional a la participación en los asuntos públicos de los ciudadanos (artículo 23 de la Constitución). De la misma manera se afecta a la fisonomía constitucional del artículo 1.1 (pluralismo político como valor superior del ordenamiento jurídico), al rol constitucional de los partidos políticos (artículo 6) y al juego entre mayorías y minorías que se deduce de los artículos 66 y siguientes de la Constitución.

2. El Proyecto de Ley otorga la competencia procesal para ilegalizar partidos de la sala especial del Tribunal Supremo. Esta elección no es en sí misma inconstitucional, pero es susceptible de dañar el papel del Tribunal Constitucional como defensor último y supremo de la Constitución (artículo 161 de la Constitución y Ley Orgánica del Tribunal Constitucional). E incluso pudiera llegar a suponer una violación del derecho al juez natural que forma parte del derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24 de la Constitución.

3. En relación a las amplias, genéricas y peligrosas causas de ilegalización de partidos políticos y a las reglas especiales para las agrupaciones de electores contenidas en el Proyecto de Ley, no es descartable que se produzca la violación de los derechos constitucionales a la participa-

ción en los asuntos públicos (artículo 23), así como posible violación de los derechos a la libertad ideológica (artículo 16), de expresión (artículo 20), de asociación (artículo 22 de la Constitución). Por otra parte, se afecta, a través de una ley, el contenido esencial de los mismos (violación del artículo 53.1 de la Constitución). De la misma manera se afecta a la fisonomía constitucional del artículo 1.1 (pluralismo político como valor superior del ordenamiento jurídico) y al rol constitucional de los partidos políticos (artículo 6 de la Constitución). Por otra parte, los tipos genéricos, casi en blanco, pueden afectar al principio de legalidad penal del artículo 25 de la Constitución. Finalmente, se imputan los efectos de la actuación de miembros de grupos parlamentarios, provinciales y municipales al partido político, violando la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que niega la propiedad de los escaños por parte de los partidos, así como la prohibición de mandato imperativo contenida en el artículo 67.2 de la Constitución.

4. En otro orden de cosas, el Proyecto de Ley implica que la conducta ilegal de un miembro de un partido puede tener repercusiones en el derecho del resto de miembros del mismo a la participación en los asuntos públicos, con lo que se produciría una ruptura del principio de individualidad de la responsabilidad penal, con efectos en el campo de los derechos fundamentales (violación del derecho constitucional a la participación en los asuntos públicos —artículo 23 de la Constitución).

5. La prescripción contenida en el Proyecto de Ley que supone la ilegalización de un partido por incluir a condenados por delitos de terrorismo en sus listas electorales u órganos de gobierno puede suponer una ruptura del principio de individualidad de la responsabilidad penal y carácter resocializador de las penas (artículo 25.2 de la Constitución). Los antecedentes penales deben de existir y tener determinados efectos, pero no pueden existir «ad infinitum», al menos, no sin reformar antes el artículo 25.2 de nuestra Carta Magna.

6. Tal y como esta redactado el Proyecto de Ley, comportamientos de muy diverso cariz tienen todos idéntica sanción (ilegalización), partiendo además del mecanismo de las presunciones jurídicas «iuris ende iure», lo que pudiera implicar una violación del principio penal de proporcionalidad y una posible violación del artículo 9.3 de la Constitución (interdicción de la arbitrariedad por parte de los poderes públicos).

7. El Proyecto de Ley mantiene el Registro de partidos políticos en manos del Ministerio del Interior (el encargado de velar por la seguridad y el orden público, según el artículo 104 de la Constitución), en vez de bajo el control, por ejemplo, de la Junta Electoral Central como Administración electoral «ad hoc». La opción que toma el Proyecto de Ley no es inconstitucional, pero es políticamente inaceptable en la España democrática del siglo XXI.

8. El Proyecto de Ley permite al Ministerio de Interior realizar no sólo un control formal de la inscripción registral de los partidos políticos, sino que incluye un control de legalidad, operación esta que no está permitida por la Constitución (que sólo establece un control formal, «a los solos efectos de publicidad»). El que el Ministerio de Inte-

rior realice controles no formales sobre la inscripción (y por lo tanto adquisición de personalidad jurídica) de un partido político, llegando el propio Ministerio a suspender la inscripción (en vez de hacerlo el Ministerio Fiscal o el propio Tribunal Constitucional —esto último sería lo más acorde con la Constitución—), supone una violación de los artículos 22.3 y 22.4 de la Constitución.

9. La exigencia contenida en el Proyecto de Ley de que el funcionamiento de los partidos sea democrático (y no sólo su organización tal y como exige el artículo 6 de la Constitución) introduce serios problemas de constitucionalidad. No se especifica cuáles son esos «principios democráticos», pudiendo confundirse respeto a las reglas de juego de la democracia con obligación de suscribir todos las opciones y valores constitucionales (v. g.: república, economía de mercado, integridad territorial, etc). Todo lo anterior puede suponer una violación de los artículos 1.1, 6 y 23 de la Constitución.

10. Y finalmente la opción que hace el Proyecto de Ley por su aplicación retroactiva de la ley es frontalmente inconstitucional, pues la misma violaría el artículo 9.3 de la Constitución (irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables y de las restrictivas de derechos fundamentales).

Ante la importancia social y política de la norma a reformar, teniendo en cuenta el citado alud de posibles vicios de inconstitucionalidad del Proyecto de Ley, así como en atención al escaso consenso político, institucional y parlamentario que el mismo suscita, lo más lógico sería iniciar un proceso de debate sereno y pausado.

Sin embargo, mucho nos tememos que la paciencia y la mesura que han de presidir reformas de tal calado político y constitucional como la que nos ocupa no están entre los intereses del Gobierno de la Nación. Así, todo apunta a que estamos ante una ley de caso único que va a ser aprobada y aplicada como una, ley apisonadora. El Gobierno ha presionado de una manera escandalosa sobre el Consejo de Estado y sobre el Consejo General del Poder Judicial para que presentasen en el menor plazo de tiempo posible sus informes de todo punto complacientes. Horas después de que el Consejo de Estado presentase su informe, y sin tiempo siquiera para leerse, el Gobierno elevó el texto al Consejo de Ministros para su remisión al Congreso de los Diputados.

Todo apunta a que el Grupo Parlamentario Popular está dispuesto a aprobar una ley de esta trascendencia con sus solos votos y sin contar, si llegase el caso, con el resto de Grupos Parlamentarios. El PP ya ha anunciado que el mismo día de la entrada en vigor de la ley todos sus diputados y senadores instarán el inicio del procedimiento de ilegalización de cierta fuerza política. Con toda probabilidad semanas después una sala del Tribunal Supremo integrada por los presidentes de las cuatro salas (incluida la Militar), por el magistrado más joven y el más mayor y por el Presidente del Tribunal Supremo decidirán la ilegalización de EH.

Y finalmente el Tribunal Constitucional la santificará, como ya hace desde hace semanas su Presidente, en un claro incumplimiento de sus funciones constitucionales (el

Tribunal Constitucional es un defensor de la Constitución y legislador negativo que actúa sólo a instancia de parte nunca de forma previa, sino es post) recogidas, «inter alia», en el artículo 23.6 de la LOTC que establece como causa de cese del Presidente del Tribunal Constitucional la «violación de la reserva propia de su cargo».

Estamos, pues, a las puertas de la ruptura unilateral del espíritu constituyente que dio lugar al apoyo a la Ley de Partidos Políticos de 1978 por parte de todas las fuerzas políticas. Y esta ruptura del consenso constituyente constituye, sin duda, un daño gravísimo e innecesario para la democracia española.

Estamos poniendo en peligro, y en esto hay que ser total y absolutamente claros, el derecho de todos los españoles a pensar lo que consideren oportuno y a defender las ideas políticas que les plazcan por culpa de la irresponsabilidad y falta de sentido de Estado del Gobierno de la Nación.

En este contexto conviene recordar que no es necesario modificar la ley Orgánica de Partidos Políticos para ilegalizar a un partido cuyos fines o acciones sean ilícitos. Nuestra legislación penal contiene suficientes elementos para enviar a la cárcel a aquellos que delincan amparándose en la política. Todo lo necesario para perseguir a políticos y a las organizaciones políticas que delinquen está ya en nuestro Código Penal.

De hecho, las actuaciones de cierto juez de la Audiencia Nacional contra el entorno de ETA están provocando en unos casos sentencias condenatorias y en otros sentencias absolutorias por falta de pruebas contra miembros no solo de ETA, sino también de determinada fuerza política. El Poder Judicial español puede, no sólo enviar a la cárcel a miembros de fuerzas políticas por sus actividades ilegales, sino que puede disolver un partido político si demuestra que este partido es una asociación ilícita. Es, por tanto, perfectamente posible ya hoy mismo ilegalizar un partido político si éste es un probado instrumento para el crimen. Es evidente que, al ser España un Estado de Derecho, dicha ilegalización deberá hacerse con todas las garantías procesales y judiciales propias de una democracia constitucional como es la nuestra.

Es, por tanto, falso transmitir a la ciudadanía, como hace el Gobierno de la Nación, que es necesario reformar la Ley Orgánica de Partidos Políticos para ilegalizar partidos políticos dedicados al crimen, pues éste es un fin que se puede conseguir, mediando pruebas, a través de la acción de justicia. De hecho, en estos días estamos asistiendo a los trámites para la reforma de la Ley Orgánica de Partidos Políticos de forma paralela a las actuaciones de la Audiencia Nacional tendentes a ilegalizar determinada fuerza política.

Finalmente, conviene impugnar la pretendida eficacia de este tipo de medidas en la lucha contra el terrorismo y el entorno político que le da cobertura. Ilegalizar a determinada fuerza política lo único que va a provocar es el freno de la crisis galopante de esta formación política que, después de las últimas elecciones, ha perdido buena parte del escaso apoyo que todavía tenía entre la sociedad, ha sufrido una importante escisión, está inmersa en un debate interno en el que el abandono del apoyo al terrorismo es-

taba ganando terreno y tiene además que competir en su propio espacio político con otras formaciones políticas de nueva creación o revitalizado pulso.

El efecto que va a producir la ilegalización de la citada fuerza política es el contrario al que se persigue. La formación política que la herede si ésta es ilegalizada (pues de una forma u otra alguien heredará ese espacio político, dado que el mismo existe socialmente) va a ver incrementado su apoyo electoral, dado que este tipo de medidas sirven para cohesionar internamente a este mundo que hace del falso victimismo una razón de ser. Esto es difícil de entender en el conjunto de España, pero hay que decirlo con claridad: la ilegalización de la fuerza política referida hace más complicada la derrota electoral del entorno que apoya al terrorismo.

Por todas las razones esgrimidas, pero muy especialmente por el ataque que esta nueva Ley Orgánica de Partidos Políticos supone para la democracia española y para el derecho de los ciudadanos a defender pacífica y democráticamente las ideas sociales y políticas que estimen oportunas, el Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida presenta esta Enmienda a la Totalidad al Proyecto de Ley Orgánica de Partidos Políticos y solicita su devolución al Gobierno de la Nación.

La Senadora Inmaculada de Boneta y Piedra, EA (Mixto), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula un veto al Proyecto de Ley Orgánica de Partidos Políticos.

Palacio del Senado, 7 de junio de 2002.—**Inmaculada de Boneta y Piedra.**

### **PROPUESTA DE VETO NÚM. 2 De doña Inmaculada de Boneta y Piedra (GPMX)**

La Senadora Inmaculada de Boneta y Piedra, EA (Mixto), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula la siguiente **enmienda de veto.**

#### **JUSTIFICACIÓN**

Antes de entrar a valorar los numerosos y concretos aspectos contemplados en el Proyecto, y que lo hacen del todo punto inaceptable desde una óptica democrática, consideramos necesario indicar, a modo introductorio, los principios genéricos que nos llevan a plantear este veto.

El marco actual en materia de Partidos Políticos lo configuran la Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de Partidos Políticos, la Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, de Financiación de los Partidos Políticos y la Ley 1/2000 de Asociaciones, que son las normas básicas que desarrollan los artículos 6, 22 y 23 de la Constitución. Esta regulación, junto con la prevista en el Código Penal en relación con las aso-

ciaciones ilícitas (artículo 515 y siguientes), se ha demostrado suficiente para dar respuesta a todas las cuestiones planteadas de una manera satisfactoria. Resulta evidente, pues, que la finalidad perseguida por el partido en el Gobierno es la de facilitar cauces para poder ilegalizar un partido político sobre la base de conductas de enorme indeterminación jurídica, mediante un procedimiento rápido y limitado en cuanto a posibilidades de defensa.

Se trata de un Proyecto de Ley «ad casum» o «ad hoc», propia de situaciones de, excepcionalidad, en lugar de ser una ley reguladora del fenómeno general de los partidos por mucho que la exposición de motivos haya sido modificada parcialmente, para evitar estas acusaciones de elaboración de una ley exclusivamente dirigida «al caso concreto» introduciendo referencias al racismo, xenofobia, etc., la finalidad de esta Ley no puede ocultarse, después de haber sido tantas veces reiterada. Toda ley que se dirija a regular los supuestos y procedimientos de ilegalización de partidos, apenas puede desarrollar aspectos generales relativos a la regulación del derecho de partidos, careciendo en este caso el Proyecto de un planteamiento general de cuál debe de ser el papel fundamental de los partidos en nuestro sistema político.

La exigencia a los partidos de ajustar su actividad a lo dispuesto en la Constitución (artículo 6 del Proyecto) no se articula como un mero respeto a las reglas democráticas, sino que va mucho más allá, y pretende en realidad impedir que los partidos políticos lleven a cabo una actividad contraria o diferente a lo establecido en todos los principios y valores constitucionales, lo cual es claramente inconstitucional.

En efecto, la Constitución Española, a diferencia, por ejemplo, de la Constitución Alemana, no impone específicamente una exigencia de lealtad con los principios y valores constitucionales, ni hay en la misma cláusulas de intangibilidad en la medida en que todo su contenido es susceptible de ser reformado (artículo 168 CE). En este mismo sentido se ha pronunciado el propio Tribunal Constitucional, que ya en 1983 (STC 101/1983) vino a establecer que el deber positivo de acatamiento a la Constitución «no supone necesariamente una adhesión ideológica ni una conformidad a su total contenido».

La Constitución permite su reforma total, lo cual significa reconocer el derecho de los partidos a promover y tratar de conseguir el establecimiento de valores, principios y contenidos diferentes de los establecidos en el texto constitucional. Resulta evidente, a modo de resumen de esta primera idea, que el respeto a la Constitución y al ordenamiento jurídico no pueden convertirse en una lealtad ideológica o adhesión obligatoria a los valores proclamados por la Constitución. Lo políticamente «diferente» o «minoritario», si bien puede parecer incluso «inaceptable», no tiene por qué resultar jurídicamente ilícito.

En segundo lugar se puede indicar que el texto presentado por el Gobierno tipifica una extensa tipología de conductas que, aunque puedan ser social o políticamente rechazables, sin embargo no son jurídicamente ilícitas. Se produce en el texto una confusión constante entre la defensa política de un ideario, con la justificación o exalta-

ción de unos hechos concretos constitutivos de delito, sin que la moderación del texto inicial al no dejar tan abierta la apreciación de conductas, dejando a la valoración subjetiva de cuáles son semejantes, palíe el contexto un tanto confuso del Proyecto, cuando se refiere a estas cuestiones.

Resulta claro, y así lo establece el artículo 6 del texto constitucional, que uno de los principios esenciales del sistema democrático es el pluralismo, es decir, la vertebración de la vida política sobre la libre concurrencia de opciones ideológicas que pueden ser contrapuestas, y para ello la Constitución somete a los partidos al régimen privado de las asociaciones, para asegurar el menor grado de control e intervención estatal sobre los mismos (STC 85/1986 y STC 56/1995). El Tribunal Europeo de los Derechos Humanos ha venido a establecer que el derecho de asociación a partidos políticos ha de estar al servicio de la propia supervivencia de la sociedad democrática, pues la libertad de debate político «está en el mismo corazón del concepto de sociedad democrática», lo que implica permitir la libre circulación de opiniones e informaciones (STEDH 8 de julio de 1986). La doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos es bien clara (Sentencias de 30 de enero de 1998, 22 de mayo de 1998, 8 de diciembre de 1999 o la más reciente de 9 de abril de 2002) al considerar la necesidad de proteger la libertad de los partidos políticos frente a actuaciones consideradas como no tolerables pero que, sin embargo, no son contrarias a los principios democráticos.

En tercer lugar, cabe indicar que la redacción del Proyecto se halla plagada de vaguedades y redactada de una forma muy ambigua, lo cual impide una interpretación adecuada de sus principales preceptos.

Aún subsisten en el artículo 9.3, tipificador de conductas delictivas, expresiones como la cita de «conductas asociadas al mismo» (refiriéndose al terrorismo), etc.

Con el presente texto se burlan las exigencias y requisitos de legalidad, proporcionalidad, tipicidad, con posible vulneración de los principios constitucionales de libertad ideológica, de expresión, de asociación, tutela judicial efectiva, participación en asuntos públicos e incluso la autonomía de los entes locales (artículo 9.3.g), causando grave preocupación, al llevar a una extrema subjetividad la posible apreciación de las conductas contempladas en su articulado, aparejando en consecuencia una extrema inseguridad jurídica, con el evidente peligro de interpretar de forma extensiva, en el futuro, los supuestos previstos para la ilegalización de un partido político concreto a otros partidos.

Llegados a este punto, se hace necesario concretar los aspectos que nos llevan a pedir la devolución íntegra del texto, y que son los siguientes:

#### 1. Creación de Partidos.

El derecho de partidos (artículos 6 y 22 de la Constitución) constituye una expresión concreta del derecho de asociación. Son derechos, en cuanto que fundamentales, que no se «conceden» sino que se «reconocen». El régimen básico de los partidos, en lo que se refiere a los meca-

nismos de control sobre su creación, viene dado por dos principios básicos. En primer lugar, debe de tratarse de un control a posteriori, sin que quepa un sistema de autorización previa, y, en segundo lugar, el control no puede ser nunca de tipo ideológico, en la medida en que el derecho de asociación constituye una expresión concreta del derecho fundamental de libertad ideológica establecido en el artículo 16 de la Constitución. La personalidad jurídica del partido político se adquiere, según la legislación vigente, con la simple inscripción en el Registro de Partidos (adscrito al Ministerio de Interior), la cual se hace a los únicos efectos de publicidad. Se trata de un registro formal, en el que la inscripción es obligada.

El Proyecto de Ley Orgánica de Partidos Políticos rompe con ese criterio, al pretender un control a priori, dado que atribuye al Ministerio del Interior no sólo el control sobre defectos formales de la documentación que ha de presentarse para la inscripción, sino que además le asigna la función de valorar la existencia de indicios racionales de ilicitud penal, adquiriendo en consecuencia una enorme relevancia como instancia de control en el trámite de nacimiento de la personalidad jurídica.

El Tribunal Constitucional ha insistido (Sentencia 3/1981, 85/1986) en que el Registro de Partidos es «un Registro cuyo encargado no tiene más funciones que la verificación reglada», no admitiéndose por lo tanto, ningún ámbito de discrecionalidad administrativa.

Asimismo, la restricción de la capacidad de crear partidos políticos a sólo los españoles no casa con el principio de no discriminación entre ciudadanos de la Unión Europea, empezando por el artículo 13 de la Constitución, que establece que «los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente título en los términos que establezcan los tratados y la ley». En esta misma dirección, la Ley Orgánica 8/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, reconoce un amplio abanico de derechos, constitucionales, incluido el derecho de asociación para los ciudadanos extranjeros. También el artículo 6 del Tratado CEE prohíbe «toda discriminación por razón de nacionalidad entre los ciudadanos de los Estados miembros» y consagra «un espacio sin fronteras interiores». Igualmente, el tratado de la Unión Europea de 1992 reconoce a todos los ciudadanos de la Unión «el derecho a ser electo y elegible en las elecciones municipales del Estado miembro en que resida» y en las del Parlamento europeo. En este mismo sentido se pronuncia la Carta Europea de los Derechos Fundamentales aprobada en Niza, que establece que todo ciudadano de la Unión tiene derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales y al parlamento europeo.

Asimismo, resulta claramente inconstitucional la pretensión, establecida en el artículo 12.3 del Proyecto, en el sentido que la autoridad judicial declare la improcedencia de la continuidad o sucesión de un partido, dada «la similitud sustancial de ambos proyectos políticos concretos». No es constitucionalmente posible disolver a un partido político por su proyecto político, salvo que el mismo sea delictivo.

Tampoco es admisible constitucionalmente la pretensión, establecida en la Disposición Adicional Segunda, de impedir la presentación de candidaturas de agrupaciones de electores que, de hecho, vengán a continuar o suceder la actividad de un partido político declarado judicialmente ilegal y disuelto o suspendido. Esta prohibición afecta no sólo al derecho de asociación, sino también al derecho de participación política consagrado en el artículo 23 de la Constitución. Resulta evidente, de otro lado, que de ninguna manera las juntas electorales están en condiciones mínimas de acreditar suficientemente la aludida continuidad.

En este punto de la constitución de partidos políticos, merece también atención el artículo 2 del Proyecto, al privar de capacidad para constituir a quienes hayan sido condenados penalmente por asociación ilícita, o por alguno de los delitos graves previstos en los Títulos XXI a XXIV del Código Penal. En primer lugar, hay que indicar que en dichos títulos se regulan tipos penales de muy diversa gravedad, violentando el principio de proporcionalidad, por lo que deberían especificarse los tipos penales susceptibles de acarrear la pérdida de este derecho, de modo que quedarán excluidos los que carecen de importancia suficiente para provocar la pérdida de la capacidad de constituir un partido político. En segundo lugar, es del todo inaceptable la no determinación del plazo de duración de esta prohibición, lo que supondría la restricción sin límite temporal, es decir, perpetua, de los derechos de asociación (artículo 22 Constitución) y participación (artículo 23 Constitución) resultando chocante la recuperación del concepto de rehabilitación del antiguo Código Penal de 1973.

## 2. Actividad de los Partidos Políticos.

El artículo 6 de la Constitución señala, de forma taxativa, que el ejercicio de la actividad de los partidos políticos es libre dentro del respeto a la Constitución y a la Ley. No obstante, los artículos 6 y 9.1 del Proyecto de Ley Orgánica añaden un plus, una serie de condicionamientos o límites a esa actividad libre. El artículo 6 del Proyecto establecía que «Los partidos políticos se ajustarán en su organización, funcionamiento original y actividad a los principios democráticos y a lo dispuesto en la Constitución y en las leyes», y el 9.1 dice que «Los partidos políticos deberán respetar en sus actividades los principios democráticos y los valores constitucionales, desarrollando las funciones que constitucionalmente se les atribuyen de forma democrática y con pleno respeto al pluralismo».

La redacción del artículo 9.1 no ha cambiado sustancialmente, su contenido, tras su paso por el Congreso.

Esas referencias resultan contrarias a lo establecido en el texto constitucional, dado que, como ha declarado en varias ocasiones el Tribunal Constitucional, el artículo 6 de la Constitución no impone específicamente una exigencia de lealtad ni adhesión ideológica, ni conformidad con los principios que informan la norma constitucional (STC 101/83, 122/83, 85/86 O 119/90). A ello se ha de añadir, como ya se ha comentado anteriormente, que la Constitución no incorpora cláusulas de intangibilidad, al prever la

posibilidad de reforma total de la Constitución, sin límite alguno.

En consecuencia, ambos artículos 6 y 9.1 del Proyecto, deberían limitarse a recoger el principio de libertad proclamado por la Constitución en los mismos términos, sin límite o condicionamiento alguno, salvo los que se deriven de conductas penalmente ilícitas.

## 3. Control de los Partidos Políticos.

El Proyecto presentado tiene una finalidad muy clara, que es la de establecer la posibilidad de una declaración de ilicitud no penal de un partido, ilicitud no penal que resulta de más fácil consecución que la ilegalización penal, ya que esta última exige una carga probatoria mucho más sólida.

Para ello, el Proyecto contempla un larguísimo y farragoso artículo 9.3 en el que se describen numerosos supuestos de conductas, todas ellas imprecisas y por ello absolutamente rechazables, violentando el principio de tipicidad y de seguridad jurídica. La formulación y la definición de las conductas ha cambiado en la forma, tras su paso por el Congreso; sin embargo, se tipifican conductas sustancialmente idénticas a las que aparecían antes en el artículo 9.3, desapareciendo únicamente las conductas contenidas en el anterior artículo 9.3.g) y eliminándose afortunadamente, como ya queda dicho la cláusula general referida a «conductas como las siguientes».

Estos supuestos, como señalamos, adolecen de imprecisión y de falta de entidad suficiente para poder conllevar la privación de un derecho fundamental como es la ilegalización de un partido político. Carecen de la exigencia de tipicidad y de culpabilidad por el hecho, afectan o pueden afectar negativamente a la libertad de expresión, de asociación y al pluralismo político y social, vulneran la proporcionalidad exigida entre conducta y respuesta sancionadora, invitan a la interpretación subjetiva y arbitraria, confunden supuestos de ilicitud con manifestaciones legítimas de la pluralidad democrática y vienen a establecer, en definitiva, un territorio de ilicitud ilimitado, abriendo aún más la intervención sancionadora sustentable en los supuestos, ya de por sí de difícil concreción, del delito de colaboración del artículo 576 del Código Penal, precepto que, en su caso, sería suficiente para las conductas de favorecimiento relevante.

Hay que señalar que con la regulación actual del delito de asociación ilícita de los artículos 515 y siguientes del Código Penal, el recientemente incorporado delito de «exaltación del terrorismo» (incorporado al Código Penal por Ley Orgánica 7/2000), las conductas contempladas en el artículo 577 del Código Penal y el amplísimo delito de «colaboración» del artículo 576 del Código Penal, se puede concluir que el actual ordenamiento jurídico tiene un arsenal de recursos sancionadores frente a las conductas de ilicitud asociativa suficientemente amplio, diversificado y contundente, suficiente en todo caso para castigar penalmente los supuestos de asociaciones constituidas para la realización de actividades ilícitas o que las realicen en su actuar asociativo.

#### 4. Legitimación para instar la ilegalización.

Resulta incongruente y grave la legitimación establecida (artículo 11) en favor del Congreso y del Senado. Etimológicamente, el término partido implica la acción de pertenecer a una parte de un todo pluralista, y, por tanto, no puede pretender organizar «el todo». Convertir a las Cortes Generales en parte de un proceso de ilegalización en el que subyace, evidentemente, una disputa ideológica, puede afectar de forma grave al sistema político, y en el futuro puede abocar a situaciones insospechadas, pudiendo llegar a afectar, incluso, al principio de separación de poderes.

El artículo 66 de la Constitución no atribuye como competencia de las Cortes la potestad de instar judicialmente el cumplimiento de las leyes. Con esta atribución de legitimación se produce un refuerzo de la mayoría frente a las minorías, entregando un instrumento tan poderoso como es la posibilidad de pedir la ilegalización de un partido político rival en el juego político, a otro partido con una representación parlamentaria superior a 50 diputados o 50 senadores, lo cual supone introducir un elemento perturbador en el debate entre las diferentes opciones políticas.

#### 5. La irretroactividad.

Una de las cuestiones más jurídicamente controvertidas del Proyecto, consiste en si se permite la aplicación de sus preceptos a conductas y actividades producidas o desarrolladas antes de su promulgación.

Resulta evidente la voluntad inicial de aplicación retroactiva de los promotores políticos del Proyecto, como así se ha explicitado en los medios de comunicación de forma reiterada, algo a lo que incluso se adscribe el informe mayoritario presentado por el Consejo General del Poder judicial, por extraño que parezca, sin ningún problema aparente desde una perspectiva jurídica.

Sin embargo, hay que señalar que la Constitución en este caso es clara y terminante, al garantizar, «la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras, no favorables o restrictivas de los derechos individuales» en su artículo 9.3 Constitución.

En este sentido, el Proyecto ha incorporado una Disposición Transitoria —que palia la grave posición del Proyecto inicial—, tras su paso por el Congreso.

En esta Disposición Transitoria se introduce una referencia expresa a la irretroactividad del texto, al establecer de hecho que la valoración de las conductas previstas en el artículo 9.3 que dan lugar a la ilegalización de una formación, dicha valoración ha de hacerse respecto de las «actividades realizadas con posterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley Orgánica».

No obstante, no se elimina de raíz la posible aplicación retroactiva tan reiterada por los propios dirigentes del partido impulsor, teniendo en cuenta que el propio informe del Consejo General del Poder judicial admitía la aplicación de la ley a conductas anteriores a la entrada en vigor.

Hubiera sido mucho más efectivo y clarificador introducir una referencia clara a la irretroactividad en la propia exposición de motivos de la ley, exposiciones de motivos que no tienen efecto normativos, pero sí interpretativos, o bien introducir una referencia clara a que la ley sólo tendrá en cuenta actividades, conductas o hechos acaecidos con posterioridad a la entrada en vigor, en propio articulado de la ley.

#### 6. Procedimiento y garantías en el mismo.

La Constitución garantiza, en su artículo 53.2, que cualquier ciudadano pueda recabar, si lo desea, la tutela de las libertades y derechos reconocidos en la Sección primera del Capítulo II, y, en consecuencia, también la tutela del Derecho de Asociación, ante los tribunales ordinarios, mediante un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad, y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

Tal y como se prevé en el Proyecto inicial de Ley Orgánica, artículo 10, o bien cabe solicitar la disolución de un partido político en el orden jurisdiccional penal cuando incurra en supuestos tipificados como asociación ilícita en el Código Penal (artículo 10.2.a), o bien cabe solicitar dicha disolución ante la Sala Especial del Tribunal Supremo cuando concurren las circunstancias no penales previstas en el artículo 10.2 b) y c), esto es, cuando el partido político vulnere de forma continuada, reiterada y grave la exigencia de una estructura interna y un funcionamiento democráticos, conforme a lo previsto en los artículos 7 y 8 del Proyecto (artículo 10.21), o cuando no respete en sus actividades los principios democráticos y los valores constitucionales, de acuerdo con lo previsto en el artículo 9 del proyecto (artículo 10.2.c).

En este segundo caso, es decir, cuando la disolución se ha de solicitar ante la Sala Especial del Tribunal Supremo, la sentencia que dicte dicha sala no es susceptible de recurso ordinario alguno, cabiendo únicamente el Recurso de Amparo ante el Tribunal Constitucional (sólo faltaba lo contrario). Con ello se estaría incumpliendo la garantía prevista en el artículo 53.2 de la Constitución, lo que hace que devenga la inconstitucionalidad de dicha previsión y que nos lleva a la conclusión de que el redactor del Proyecto, o bien desconoce, absolutamente dicho artículo 53.2 de la Constitución, o bien lo obvia intencionadamente.

La elección de esta sala especial del Tribunal Supremo, marginando la más lógica Sala de lo Contencioso-Administrativo, que sería la competente por razón de la materia según la Ley Orgánica 1/2002 del derecho general de Asociación, respondería a la «politicidad» de la disolución de un partido político, y a la búsqueda de un órgano judicial dotado de una menor objetividad jurídica, o, diciéndolo con más claridad, un órgano más afín, en virtud de su propio nombramiento, a intereses partidistas.

En todo caso, es evidente que no cabe omitir «el derecho a un recurso efectivo» (artículo 13 del Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales), que dispone que «toda persona cuyos derechos y libertades reconocidos en el

presente convenio hayan sido violados tiene derecho a la concesión de un recurso efectivo ante una instancia nacional, incluso cuando la violación haya sido cometida por personas que actúen en el ejercicio de funciones judiciales».

Además, la Sala Especial del Tribunal Supremo, al carecer de un carácter propiamente jurisdiccional, no se hallaría sujeta al resto de garantías previstas en nuestro ordenamiento jurídico (recusación, error judicial). Asimismo indicar que esta atribución tiene poca o nula concordancia con el resto de funciones para las que esta sala fue concebida por el legislador,

Este artículo 10, en sus números 1 y 2 ha sufrido únicamente modificaciones de carácter sistemático. Se modifica el artículo 10, añadiéndole un nuevo apartado tras su paso por el Congreso, que contempla la posibilidad de suspensión judicial de acuerdo con el Código Penal o este Proyecto.

En definitiva, y para finalizar, destacar dos puntos: en primer lugar, la absoluta desconexión entre el Proyecto que se enmienda y la legislación vigente reguladora del derecho de Asociación, hasta el punto de que ni siquiera se contempla una aplicación supletoria de la Ley Orgánica 1/2002 al proyecto de Ley Orgánica de Partidos Políticos, y, en segundo lugar, la problemática incautación patrimonial que lleva aparejada la disolución judicial, la cual supone, de hecho, una auténtica expropiación total sin que concurra una causa justificada de utilidad pública o interés social, ni se prevea la correspondiente indemnización, infringiendo, en consecuencia, lo dispuesto en el artículo 33.3 de la Constitución.

Hasta aquí hemos realizado consideraciones de carácter jurídico y/o políticas; sin embargo, habría que profundizar más aún en estas últimas, cuestión que plantearemos en nuestras intervenciones durante el trámite de esta Ley en el Senado.

Por todo ello, las presentes consideraciones justifican la interposición de la presente enmienda de veto.

Los Senadores don Carles Josep Bonet i Revés y doña Marta Cid Pañella, al amparo de lo previsto en el Reglamento del Senado, formulan un veto al Proyecto de Ley Orgánica de Partidos Políticos.

Palacio del Senado, 10 de junio de 2002.—**Carles Josep Bonet i Revés y Marta Cid Pañella.**

### **PROPUESTA DE VETO NÚM. 3 De don Carles Josep Bonet y Revés y doña Marta Cid Pañella (GPECP)**

Los Senadores don Carles Josep Bonet i Revés y doña Marta Cid Pañella, al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formulan la siguiente **propuesta de veto.**

### **JUSTIFICACIÓN**

El Senado es cámara de segunda lectura, por tanto con más capacidad de reflexión ante las leyes y avatares políticos que el Congreso. Y visto el proceso legislativo y el debate político y social en que se ha visto envuelta esta Ley, se impone una reflexión: que a tenor del debate suscitado, la democracia en España no tiene la calidad que se merece, después de 25 años de las primeras elecciones. Y es que se ha practicado una auténtica estigmatización, un abusivo acoso, una histérica persecución, una auténtica violencia ideológica hacia aquellas personas, instituciones, partidos, etc., que, tímidamente, han osado poner en cuestión la Ley, ya sea su oportunidad, su innecesidad, sus imprevisibles efectos o su posible utilización para fines partidistas y como pretexto para patrimonializar la concepción de la democracia.

La campaña desatada desde el Gobierno y desde los medios afines ha constituido la quintaesencia de la tergiversación y del escándalo farisaico: las frases sacadas de contexto, las medias verdades, las falsedades, las mentiras, las presiones, etc., han sido moneda de uso corriente con la que azuzar a los fríos, tibios o díscolos para con los propósitos del Gobierno. Prelados, jueces, políticos, partidos e instituciones, por el mero hecho de cumplir honesta y rigurosamente su deber o por el de expresar y fundamentar, racional y democráticamente, sus dudas, y aún desde un profundo rechazo a ETA y a su entorno, han sido moralmente excluidos de la democracia, estigmatizados y asimilados a cómplices de terroristas y asesinos.

Hoy desde la mayor perspectiva que da el Senado, sabemos y percibimos que, diga lo que se diga desde el Gobierno y desde las cúpulas de algunos partidos, hay muchos diputados y senadores que en su fuero interno albergan muchas dudas sobre la oportunidad, eficacia o legitimidad de esta Ley. Pero, en vez de debate, desde las cúpulas se ha militarizado a los grupos parlamentarios, imponiendo la consigna y la disciplina de lo que aquéllas, sin el menor debate interno, ya habían asumido, convenido y, naturalmente, anunciado a los medios de comunicación. Desde nuestra función parlamentaria, hemos percibido una instrumentalización de los «representantes del pueblo» a los que se les ha reducido a meros «instrumentos sin voz» que votan lo que se les ordena. Un ejemplo demoledor de la paupérrima democracia interna que hay en los partidos, cuando la Constitución afirma que su funcionamiento deberá ser democrático. Una ejemplarización de la mixtificación y la sustracción del debate político, y del estrangulamiento de la democracia por parte de las cúpulas. En fin, el triunfo arrollador del «quien se mueve, no sale en la foto».

El tratar de engañar a la opinión pública asegurándole que con esta Ley se acabarán los asesinatos y el de imponer la voluntad o las jugadas políticas de las cúpulas a todos los parlamentarios, mueve a preguntarse por la calidad de la democracia española. Cuando después de unas crispadas elecciones en el País Vasco y ante unos resultados no previstos se duda de la madurez democrática del pueblo vasco, cuando se emiten insultos contra jueces por una impecable sentencia que irrita al Gobierno, cuando



hay una descarada estrategia para tutelar los altos organismos del Estado con personalidades afines, cuando se emiten grandilocuentes y demagógicos juicios sobre ética y moral, no se puede más que pensar si no estamos ante una degradación de la democracia, si después de 25 años de las primeras elecciones no habremos pasado de «la calle es mía» a «la democracia soy yo».

Se impone pues, en primer lugar, una reflexión sobre los partidos políticos. De hecho las formas democráticas utilizadas en las últimas semanas confirman aún más la necesidad de una ley de partidos. Porque después de 25 años de su legalización, los partidos, en especial los partidos grandes que han gobernado o gobiernan, ya han exhibido sus miserias, sus disfunciones, sus corrupciones y sus problemas de representatividad social. Y una ley de partidos es necesaria para regenerarlos, darles nuevos bríos y, así, poder dar un nuevo impulso democrático. Una ley de partidos que reforme y precise su representatividad política, la de sus electos y las relaciones que deben de mediar entre éstos y sus partidos; que establezca un sistema de financiación equitativo, transparente y racional; y, como necesario colofón, un nuevo sistema electoral para adaptarlos mejor a la voluntad y a las querencias de la ciudadanía.

Pero la Ley Orgánica de Partidos Políticos que nos presenta el Congreso, no es una ley de partidos. Es una ley que, presumiblemente, pretende ilegalizar a Herri Batasuna, como brazo político que es de la organización terrorista y criminal ETA, pero que, al parecer de Esquerra Republicana de Catalunya, puede haber otros fines ocultos y también puede tener consecuencias perversas y que agraven, si cabe, el problema de las personas que sufren asesinatos, amenazas o vejaciones por parte de ETA y su entorno. Al fin y al cabo, ¿quiénes brindarán por la Ley en el País Vasco?

ERC es un partido que se fundó el año 1931, que gobernó Catalunya durante la República, que fue ilegalizado y reprimido por el franquismo y que, en contraste con el resto de los actuales partidos parlamentarios, no fue legalizado por el Gobierno de la UCD hasta pasadas las primeras elecciones del 15 de junio de 1977, no pudiendo presentarse con sus propias siglas en dichas elecciones. Es desde esta trayectoria y circunstancia que rechazamos esta Ley.

Ilegalizar partidos no forma parte de la tradición ni del ideal democrático. Las formas democráticas son fundamentales en democracia. Y esta Ley afecta a una cuestión de principios como la de guardar las formas democráticas. Por otra parte, la ilegalización de un partido a través de una mayoría parlamentaria contraviene la concepción del mismo sistema democrático entendido como un sistema de gobierno donde sus decisiones se deben controlar a través de instituciones y mecanismos constitucionales que, como se dice, eviten la tiranía de la mayoría y las pasiones del pueblo.

Se ha querido convencer a la opinión pública que, con esta Ley, se acabarán los asesinatos, y las personas amenazadas o susceptibles de ser amenazadas, van a ser liberadas de su angustia. Si realmente así fuera, si pudiera racionalmente deducirse que se acabarían los asesinatos y las extorsiones, quizás la cuestión sería otra porque, ante otras

consideraciones, siempre son prioritarias las vidas humanas. Pero no es así. Hay muchísimas más razones que inducen a pensar que esta Ley agravará, si cabe, el sufrimiento y la actividad terrorista, que esta Ley escindirá aún más la sociedad y la política vasca.

Es muy difícil considerar esta Ley como extrínseca al resultado electoral producido el 13 de mayo de 2001 en el País Vasco. Unas elecciones que, contra todo pronóstico, las perdió el PP. Unas elecciones que habían sido diseñadas desde el Ministerio del Interior y donde el debate político fue voluntariamente crispado y excluyente. Unas elecciones donde HB perdió muchísimos votos que fueron hacia PNV y EA. Pero este hecho, lejos de satisfacer al PP, parece que todavía lo enojó más, hasta el punto que el señor Aznar afirmó que el pueblo vasco todavía no estaba maduro. Es con estos antecedentes que se llega a la pretensión de ilegalizar un partido, HB, que había sufrido una espectacular pérdida de votos en dichas elecciones. Llegados a este punto cabe preguntarse: ¿Quién es más enemigo para el PP, HB o el PNV-EA? ¿No será esta Ley una forma de reintroducir el clima político existente en la precampaña vasca? ¿No será esta Ley una nueva forma de desestabilizar y deslegitimar a las instituciones vascas? ¿No se pretende debilitar a PNV-EA ni que sea a costa de revitalizar a HB? Hay estudios electorales que concluyen que, con esta Ley, el tándem PP-PSOE vencería al PNV-EA.

Además con este Proyecto el ejecutivo parece querer simbolizar, a diferencia del caso irlandés, su rechazo absoluto y definitivo a cualquier posibilidad de diálogo y negociación. Después de esta Ley ya solo es posible la solución policial. Es por ello que la vemos como un posible factor para mantener e incrementar la tensión social y la violencia. Creemos que la ilegalización provocará una división social, como mínimo, del mismo orden que el que hoy podría provocar un referéndum de independencia, que precisamente es el argumento invocado por el Gobierno para rechazarlo.

También consideramos esta Ley como un paso decisivo en el proceso por el cual el Partido Popular pretende hegemonizar la concepción de la democracia. Sorprende cómo partidos antifranquistas y centrales en la transición, permiten que un partido donde hay altos dirigentes que estuvieron comprometidos con el franquismo y también hay otros que rechazaron la actual Constitución, se erija en el «árbitro de la democracia». Un partido en el que también hay dirigentes directamente responsables que ERC y otros partidos republicanos no se pudieran presentar con sus propias siglas a las elecciones del 15 de junio de 1977.

La democracia es un concepto que admite calidades diversas y esta Ley rebaja la calidad de la democracia española. En la Gran Bretaña todo el mundo sabe que el Sinn Féin es el brazo político del IRA. Pero ningún gobierno ha tenido la ocurrencia de ilegalizarlo. Ni la propia Margaret Thatcher cuando el IRA atentó con una bomba el cuartel general de los conservadores británicos. Es cierto que el Ministro del Interior del Gobierno Thatcher, Mr Douglas Hurd, anunció, el 19 de octubre de 1988, que la BBC doblaría la voz de los miembros electos del Sinn Féin en sus

apariciones. Pero las críticas y el debate público arreció tanto que el Gobierno Major anuló la medida.

Por otra parte, el 9 de abril de este año, el Tribunal Europeo de los Derechos del Hombre, por unanimidad de sus miembros ha condenado al Gobierno de Turquía por haber ilegalizado al Partido del Trabajo del Pueblo, un partido independentista kurdo al que el tribunal constitucional de Turquía disolvió el 14 de julio de 1993. El Gobierno turco lo relaciona con el PKK y lo acusa, entre otras cosas, de «no desmarcarse de los posicionamientos del PKK» o de «tolerar los actos de terrorismo» y de «calificarlos como actos de guerra internacional».

En dicha sentencia el Tribunal Europeo afirma que ilegalizar un partido es una medida de «naturaleza radical»; que es una injerencia en la libertad de asociación; que si la defensa de unos principios son ya presunción de sostener actos de terrorismo, entonces se disminuiría la posibilidad de tratar estas cuestiones en un debate democrático, y se permitiría su monopolio a los movimientos violentos; que aunque las propuestas de un partido se opondan a las convicciones de la mayoría, el buen funcionamiento de la democracia exige que las formaciones políticas las puedan introducir en el debate público; que las críticas severas u hostiles a la represión de las fuerzas del orden contra los terroristas, no pueden por ellas mismas constituir elementos de prueba para asimilar un partido a los grupos armados; que los límites de la crítica admisible es mayor para un gobierno que para un simple particular; que con sus críticas los diputados y responsables del partido sólo cumplen con su deber de dar a conocer las preocupaciones de sus electores.

Se afirma por parte de los favorables a la Ley, que hay diferencias entre el caso del IRA/Sinn Féin y ETA/HB. Argumentan que mientras el Sinn Féin domina el IRA, es ETA quien domina HB. Un argumento que consideramos, aparte de simplista, totalmente incongruente e hipócrita. Si es verdad que el Sinn Féin domina el IRA, esto querría decir, por ejemplo, que es dicho partido el auténtico responsable de las acciones terroristas del IRA. Así que desde un punto de vista moral, el Gobierno británico tendría muchas más razones para ilegalizarlo que el Gobierno español a Herri Batasuna. ¿Incongruencia o hipocresía? Lo que sí parece claro es que si se aprueba esta Ley, la calidad de la democracia española se parecerá más a la de la democracia turca que a la británica.

Finalmente, consideramos que persisten claros indicios de inconstitucionalidad en el Proyecto de Ley remitido por el Congreso de Diputados. Las enmiendas introducidas han corregido algunas de las deficiencias puestas de manifiesto por destacados juristas, pero se mantiene en lo sustancial el texto inicial presentado por el Gobierno.

Resulta paradójico que una iniciativa legislativa ideada precisamente para defender los valores constitucionales se muestre tan poco sensible a la protección de algunos derechos fundamentales y libertades públicas que constituyen la base esencial de todo Estado de Derecho, contradiciendo incluso la doctrina interpretativa expresada en diversas sentencias del Tribunal Constitucional. Nos referimos a cuestiones tan diversas como la protección del plu-

ralismo político, la creación y libre actividad de partidos políticos, los derechos de participación política, de asociación, de libertad de expresión, y a la tutela judicial efectiva, la aplicación de los principios de igualdad y seguridad jurídica, la interdicción de arbitrariedad de los poderes públicos, entre otras. Incluso se pretende alterar las funciones constitucionales de las Cortes.

De manera muy somera pueden citarse los aspectos del Proyecto de Ley más cuestionables jurídicamente:

— Ante todo, el conjunto de causas de ilegalización de los partidos políticos que regula el artículo 9, auténtica clave de bóveda del Proyecto de Ley, que sigue caracterizándose por una extraordinaria generalidad e indeterminación del bien jurídico protegido, incluyendo supuestos de naturaleza no estrictamente penal.

— La potestad reconocida al Ministerio del Interior para suspender la inscripción de un partido político cuando aprecie indicios de ilicitud penal, sin necesidad de resolución judicial.

— La atribución a una Sala Especial del Tribunal Supremo de diversos supuestos de disolución judicial de un partido político, entre los que se hallan la vulneración de los principios democráticos, o el deterioro o destrucción del régimen de libertades o del sistema democrático.

— La vulneración del derecho al Juez ordinario predefinido por Ley en los supuestos de disolución de partido político atribuidos a la Sala Especial del Tribunal Supremo, o en los casos de continuidad o sucesión de un partido disuelto.

— La prohibición de presentación de candidaturas a aquellas agrupaciones de electores de las que se presume que continúan o suceden en la actividad de un partido político declarado judicialmente ilegal, disuelto o suspendido.

Por último, suscribimos el criterio de que los partidos políticos no deberían intervenir en el proceso de ilegalización de otros partidos. Pero, por desgracia, dicho principio no es respaldado por el Proyecto de Ley. Ello se concreta en el redactado del artículo 11.1, relativo a la legitimación del Congreso de Diputados y del Senado para instar al Gobierno a formalizar la solicitud de ilegalización de un partido político. Se introduce mediante ley orgánica una reforma encubierta del artículo 66 de la Constitución, al atribuir a las Cortes Generales una competencia que la misma no prevé. Las competencias reconocidas a las Cortes son la legislativa, la presupuestaria, el control del Gobierno y «las demás competencias que les atribuya la Constitución».

Simultáneamente, el actual redactado omite el «quorum» necesario para que el acuerdo de las Cámaras se considere válido, trasladando dicha cuestión a la decisión posterior de las respectivas Mesas.

El Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas Vascos (GPSNV), al amparo de lo previsto en el Regla-

mento del Senado, formula una propuesta de veto al Proyecto de Ley Orgánica de Partidos Políticos.

Palacio del Senado, 10 de junio de 2002.—El Portavoz, **Joseba Zubia Atxaerandio**.

**PROPUESTA DE VETO NÚM. 4  
Del Grupo Parlamentario de Senadores  
Nacionalistas Vascos (GPSNV)**

El Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas Vascos (GPSNV), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula la siguiente **propuesta de veto**.

**JUSTIFICACIÓN**

El Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas Vascos aprecia motivos de tacha en la práctica totalidad del articulado del proyecto. Al margen del contenido de los artículos 9 y 10 del proyecto, donde el disenso es radical, ni en la regulación de la capacidad para crear Partidos Políticos, ni en la función que se asigna al Registro de Partidos Políticos, ni en la denominación de los órganos de gobierno internos de las formaciones políticas, ni en la concreción del Ministerio competente para la inscripción del Registro comparte el Grupo de Senadores Nacionalistas Vascos los planteamientos de los que parte el proyecto.

Muy sintéticamente expuestos, los principales motivos de discrepancia del Grupo de Senadores Nacionalistas Vascos con respecto a los principios sobre los que se asienta el proyecto, son los siguientes:

- El proyecto carece de una clara cobertura constitucional.

Contrariamente a lo que ocurre con otras Normas Fundamentales del mundo occidental, la Constitución española de 1978 carece de cláusula de intangibilidad, lo que significa que admite la hipótesis de su revisión total. En consecuencia, no es posible, en el marco constitucional, poner límites a la defensa y difusión de proyectos políticos por la sola razón de que no se acomoden a los contenidos materiales de la Constitución o propugnen su más radical reforma. En lógica relación con esta amplitud que la libertad ideológica recoge en el texto constitucional, la Carta Magna de 1978 tampoco contiene —como ocurre con otras Constituciones democráticas— previsiones específicamente orientadas a impedir, por razones ideológicas, la constitución de un partido político o a permitir la ilegalización de aquéllos que defiendan proyectos incompatibles con el sistema democrático o con el régimen de libertades. La inexistencia en la Norma Fundamental de este tipo de previsiones específicas no constituye un dato irrelevante de cara a considerar la legitimidad jurídico-constitucional del control sobre la actividad ideológica de los partidos. Como señalara Karl Loewenstein —precursor de las investigaciones sobre la democracia militante y su eventual

incidencia en los derechos fundamentales— las Constituciones que las incorporan a su articulado expresamente, lo hacen «con el fin de evitar cualquier duda sobre la constitucionalidad de estas medidas»; medidas ciertamente excepcionales en un sistema de libertades, en la medida en que afectan al pluralismo político que constituye el quicio mismo del sistema democrático. De hecho, el propio Loewenstein ha escrito que las decisiones vinculadas a la ilegalización de partidos políticos por motivos distintos al de su eventual ilicitud penal, constituye «el mayor dilema» con el que se enfrenta Estado democrático constitucional.

Las anteriores consideraciones hacen que el Estado español, pueda cuestionarse seriamente la viabilidad jurídico-constitucional de medidas como las que en otros sistemas políticos permiten —con el aval explícito de la Norma Suprema— acordar la disolución de un partido político en base a motivos distintos al de la ilicitud penal del partido, como pueden ser el proyecto que defiende o la actividad política que desarrolla. La única regla constitucional que impone coercitivamente a los partidos políticos una norma de conducta distinta a la penal, es la que establece que «su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos».

De todo ello resulta que la regla del artículo 6 CE que sujeta la libre actuación de los partidos políticos al respeto a la Constitución y a la Ley, sólo puede interpretarse en un marco constitucional sin cláusula de intangibilidad, y que reconoce el pluralismo político en su máximo expresión, como una remisión a los concretos preceptos de la Norma Fundamental que contienen alguna previsión específica de carácter imperativo sobre la organización o la actividad de las asociaciones, que son la cláusula del propio artículo 6 antes citada que impone a los partidos políticos, una estructura interna y un funcionamiento democráticos y al artículo 22.2 CE, que considera ilegales «las asociaciones que persigan fines o utilicen medios tipificados como delitos».

Este planteamiento viene ratificado por la propia legislación penal dictada durante las últimas décadas en materia de asociaciones. Una legislación que, dando por supuesto, la ilegitimidad constitucional de todo intento de acordar la ilegalización de un partido político a través de un cauce extrapenal —al margen, claro está, del que pueda promoverse por incumplimiento del deber de contar con una estructura interna y un funcionamiento interno de carácter democrático— ha hecho extensivo el espacio de lo punible hasta los fines y objetivos de las propias asociaciones; de suerte que, los mismos fines que en otros sistemas democráticos pueden justificar la ilegalización de un partido político por causa político-constitucional, como, por ejemplo, el de promover la discriminación, el odio o la violencia contra personas, grupos o asociaciones por razón de su ideología, religión o creencias, o el de subvertir violentamente el orden constitucional o alterar gravemente la paz pública, en el Estado español son causa de ilicitud penal.

- La articulación técnica de algunos aspectos del proyecto es jurídicamente problemática.

Además del reparo consignado en el epígrafe anterior, la construcción técnica sobre la que se articula en el proyecto la definición de las causas que dan lugar a la ilegalización de un partido político, es susceptible, también, de otra tacha de carácter jurídico.

En la relación de conductas de los miembros de un partido que pueden determinar la ilegalización de éste, coexisten actuaciones claramente delictivas con otras que constituyen formas (ética e incluso socialmente criticables, pero, en cualquier caso, jurídicamente) legítimas de ejercer algunos derechos fundamentales, resulta patente el desconocimiento de las garantías que rigen en Derecho Punitivo. El grueso del mecanismo previsto en el proyecto para la ilegalización de los partidos políticos se articula como un atajo para declarar la ilicitud de una asociación política, tomando como base la actuación penalmente relevante de algunos de sus miembros, pero ahorrándose la necesidad de acreditar en un proceso penal y con todas las garantías inherentes a este tipo de procesos, que más allá de las conductas individuales punibles judicialmente acreditadas, es el propio partido político que se pretende ilegalizar el instrumento, el medio y la condición para la consecución de los fines delictivos. Bajo la apariencia de un partido político, el proyecto viene a defraudar el cuadro de garantías que rigen el ordenamiento jurídico-penal. Un cuadro de garantías cuya última ratio se encuentra en los artículos 24 y 25 del propio texto constitucional.

- El proyecto constituye una Ley ad hoc incompatible con la generalidad que ha de presidir en las normas reguladoras de derechos fundamentales.

El proyecto encorseta la definición de actividades contrarias a los principios democráticos, hasta el extremo de configurar una Ley de caso concreto, incompatible con la Constitución. La configuración del supuesto de hecho al que la Ley anuda la consecuencia jurídica de la disolución de un Partido Político se ha realizado en base a los actos y las situaciones enjuiciadas en una serie de sumarios que, por exigencia de las propias garantías de Derecho Penal, no han permitido alcanzar los objetivos que el Gobierno pretendía. Por ello se pretende aprobar ahora una Ley ad hoc. Una Ley singular o de caso único, contrario a la regla de generalidad que como principio debe regir en los productos legislativos. La STC 166/1986 dijo «que los derechos fundamentales no consienten, por su propia naturaleza, leyes singulares que tengan el específico objeto de condicionar o impedir su ejercicio; dichos derechos son materia reservada a leyes generales y reducto inmune a medidas legislativas singulares».

- El proyecto no es eficaz si lo que se pretende es la paz en el País Vasco y la plena normalización de su vida política.

El proyecto no va a contribuir a lograr la paz y normalizar la vida política en el País Vasco. Antes al contrario, reforzará el argumento de quienes afirman la imposibilidad de defender, en el seno de la democracia española, reivindicaciones políticas de signo vasquista, radicalizará posiciones,

reunificará el socialismo revolucionario vasco actualmente en vías de descomposición, polarizará a la sociedad, intensificará el enfrentamiento y abocará a la fractura social.

Todas estas razones justifican sobradamente el presente veto.

El Senador Anxo Manuel Quintana González, BNG (Mixto), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula un veto al Proyecto de Ley Orgánica de Partidos Políticos.

Palacio del Senado, 10 de junio de 2002.—**Anxo Manuel Quintana González.**

#### **PROPUESTA DE VETO NÚM. 5 De don Anxo Manuel Quintana González (GPMX)**

El Senador Anxo Manuel Quintana González, BNG (Mixto), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula la siguiente **propuesta de veto.**

#### **JUSTIFICACIÓN**

Los partidos políticos, en palabras de la propia Constitución, expresan el pluralismo político, concurren a la formación y a la manifestación de voluntad popular y son un instrumento fundamental para la participación política.

El presente proyecto de ley diseña un marco legal para los partidos políticos, que aborda una regulación más extensa y concisa sobre todo en lo relativo a la actividad de los mismos. Ello supone adentrarse en trazar unos límites más precisos que los que la Constitución dispone a la actividad de los partidos políticos. Por ello, habría sido más conveniente y democrático que el Gobierno hubiera intentado compartir con todos los partidos políticos representados en las Cortes Generales las distintas percepciones sobre la realidad de los partidos políticos y la necesidad de cambios e implantación en su régimen legal.

El precepto constitucional que regula los partidos políticos les impone un respeto a la Norma Fundamental y a la ley, que no puede ser asimilado a una exigencia de lealtad con los valores constitucionales «en general», ni tampoco debe entenderse que esa sujeción de los partidos políticos al ordenamiento jurídico deba comprender una adhesión ideológica ni una conformidad total con el contenido de la Constitución.

La lectura del artículo 9 del PLOPP, se aparta de esa interpretación al contener una regulación de la actividad de los partidos políticos que impone una concepción del respeto por los valores constitucionales, que al ser analizada de forma conjunta con la amplia cauística que describe las circunstancias de ilegalización, nos indica que se trata de una verdadera adhesión acrítica a los mismos.

Por ejemplo, no se parte de una distinción clara entre las actividades de los partidos políticos con los objetivos de los mismos, y también se constriñe la libertad de actuación política, de expresión, de difusión de ideas u opiniones que de por sí son derechos con vocación expansiva, y que solo podrían verse limitados si en su realización práctica se incurriese en algún supuesto de ilícito penal, tal y como ha dictaminado la jurisprudencia constitucional cuando incluso ha amparado la expresión y defensa de opciones que contenían un planteamiento crítico con el ordenamiento constitucional.

Aún a pesar de los retoques realizados al proyecto de ley en el trámite en el Congreso, la redacción del artículo 9 sigue siendo deficiente, pues está impregnada de formulaciones genéricas y conceptos metajurídicos que atentan contra el principio de seguridad jurídica y que además es en sí mismo incompatible con el tratamiento de los partidos políticos en la Constitución, donde la no penalización de la discrepancia y de los proyectos políticos aparece claramente reflejada.

Finalmente, sigue reflejándose la legitimación de las Cámaras Parlamentarias en el procedimiento de ilegali-

zación de partidos políticos, lo cual significará situar en la esfera de todos los Diputados y Senadores facultades sobre la libertad de creación de partidos políticos y de actuación dentro del sistema democrático, dada la incidencia que tiene la declaración de ilegalidad de un partido político sobre esos aspectos. También se trata de un mecanismo contraproducente, pues puede ser utilizado de forma fraudulenta en la táctica política y electoral, o también de forma propagandística, para poner simplemente bajo sospecha a partidos políticos ante la opinión pública.

El BNG entiende, en suma, que este PLOPP no responde a la necesidad de colmar el régimen legal de los partidos políticos, ni actualizarlo después de más de 20 años de experiencia democrática. Tampoco compartimos la orientación excesivamente extensa y circunstanciada sobre la actividad de los partidos políticos, que en vez de centrarse en su defensa de los principios democráticos se asienta en una defensa extrema de los valores constitucionales, cuya crítica democrática y pacífica se constriñe cada vez más, y con ello la diversidad y el pluralismo político.