



Amnistía Internacional

Sección Española

Comentarios de la sección española de Amnistía Internacional al proyecto de ley orgánica de partidos políticos.

31 de mayo de 2002

DOCUMENTO EXTERNO

SECRETARIADO ESTATAL. FERNANDO VI, 8, 1º IZDA. 28004 MADRID
Telf.: + 34 91 310 12 77 Fax: + 34 91 319 53 34 E-mail: amnistia.internacional@a-i.es Web: www.a-i.es

Comentarios de la sección española de Amnistía Internacional al proyecto de ley orgánica de partidos políticos.

31 de mayo del 2002

RESUMEN

Documento externo

Este documento contiene las principales preocupaciones de la sección española respecto al proyecto de ley orgánica de partidos políticos actualmente en tramitación en el Congreso de los Diputados. El gobierno español ha declarado reiteradamente, a través de los medios de comunicación, que dicho proyecto de ley se encuadra dentro de la lucha antiterrorista.

A lo largo de los últimos años, Amnistía Internacional ha condenado la oleada de homicidios e intentos de homicidio perpetrados por el grupo armado vasco *Euskadi Ta Askatasuna* (ETA) y otros grupos armados, principalmente contra amplios sectores de la población. Igualmente, Amnistía Internacional ha mostrado su preocupación por los actos intimidatorios que pueden suponer una amenaza para la vida cometidos en el marco de la “violencia callejera” o “lucha armada” (*kale borroka*) por parte de grupos radicales vascos. La organización ha instado reiteradamente a ETA a que ponga fin de forma inmediata e incondicional a su campaña de homicidios de civiles. También hace un llamamiento a los grupos que llevan a cabo actos de “violencia callejera” para que pongan fin a las amenazas así como a toda acción que pueda poner en peligro las vidas.

Amnistía Internacional reconoce la legitimidad del gobierno español para velar por la seguridad de sus ciudadanos y de todas las personas que se encuentran en su territorio. Sin embargo, el gobierno español debe garantizar que todas las medidas que se adopten para salvaguardar la seguridad y dentro de la lucha antiterrorista, son plenamente conformes a las leyes y normas de derechos humanos, incluido el Convenio Europeo de Derechos Humanos y se asegure a todas las personas el disfrute pleno de todos sus derechos. En este contexto, y teniendo en cuenta tales salvaguardas, la sección española de Amnistía Internacional ha examinado el proyecto de ley de partidos políticos que actualmente se tramita en el Congreso de los Diputados a la luz de los tratados internacionales de Derechos Humanos.

Nuestra organización muestra su preocupación de que, a través de algunos artículos del proyecto de ley, se pudieran emprender procesos de ilegalización de partidos políticos que propugnen el cambio de principios constitucionales o leyes de forma pacífica, lo que sería contrario a los artículos 1, 16, 20, 22 y 23.1 de la Constitución española así como a los artículos 9, 10 y 11 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, y los artículos 18, 19, 21, 22 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966.

Por ese motivo, Amnistía Internacional pide al Parlamento Español que, durante la tramitación parlamentaria del proyecto de ley de partidos políticos, tales formulas se eliminen o se sustituyan por otras más precisas y concretas de forma que no pueda dar lugar a interpretaciones que atenten contra la libertad ideológica, de expresión, asociación o participación en los asuntos públicos

Comentarios de la sección española de Amnistía Internacional al proyecto de ley orgánica de partidos políticos

1. INTRODUCCION

Este documento recoge las principales preocupaciones de la sección española de Amnistía Internacional en relación con el proyecto de ley de partidos políticos que está actualmente en tramitación en el Congreso de los Diputados.

1.1 Contexto general

El gobierno español ha declarado reiteradamente, a través de los medios de comunicación, que el proyecto de ley sobre partidos políticos se encuadra dentro de la lucha antiterrorista.

A lo largo de los últimos años, Amnistía Internacional ha condenado la oleada de homicidios e intentos de homicidio perpetrados por el grupo armado vasco *Euskadi Ta Askatasuna* (ETA) y otros grupos armados, principalmente contra amplios sectores de la población. En tales ocasiones, nuestra organización ha reiterado su condena sin reservas de estos crímenes y quebrantamientos del derecho internacional humanitario, afirmando que el grupo armado vasco se burlaba de los principios humanitarios de una forma no menos abominable que las violaciones de derechos humanos que cometen los gobiernos cuando llevan a cabo torturas y ejecuciones extrajudiciales. Igualmente, Amnistía Internacional ha mostrado su preocupación por los actos intimidatorios que pueden suponer una amenaza para la vida cometidos en el marco de la “violencia callejera” o “lucha armada” (*kale borroka*) por parte de grupos radicales vascos.

La organización ha instado reiteradamente a ETA a que ponga fin de forma inmediata e incondicional a su campaña de homicidios de civiles. También hace un llamamiento a los grupos que llevan a cabo actos de “violencia callejera” para que pongan fin a las amenazas así como a toda acción que pueda poner en peligro las vidas.

Amnistía Internacional reconoce la legitimidad del gobierno español para velar por la seguridad de sus ciudadanos y de todas las personas que se encuentran en su territorio. Sin embargo, el gobierno español debe garantizar que todas las medidas que se adopten para salvaguardar la seguridad y dentro de la lucha antiterrorista, son plenamente conformes a las leyes y normas de derechos humanos, incluido el Convenio Europeo de Derechos Humanos y se asegure a todas las personas el disfrute pleno de todos sus derechos.

Tras los atentados del 11 de septiembre, Amnistía Internacional ha venido manifestando reiteradamente su preocupación por la introducción, por parte de muchos gobiernos en su lucha contra el terrorismo, de medidas draconianas que limitan los derechos humanos y las libertades civiles. Por ejemplo, el gobierno estadounidense ha introducido una ley que permite al gobierno detener indefinidamente a los ciudadanos extranjeros con ordenes pendientes de expulsión y crear, para juzgar a los extranjeros, las llamadas “comisiones militares” que no ofrecen las garantías básicas para un juicio

justo. En Gran Bretaña, el gobierno vulneró el artículo 5.1 del Convenio Europeo de Derechos humanos e introdujo una ley que permite detener a los extranjeros indefinidamente sin cargos ni juicios¹.

Los gobiernos tienen la responsabilidad de tomar medidas para proteger a sus ciudadanos y evitar futuros atentados. Sin embargo, Amnistía Internacional y otras organizaciones de derechos humanos han insistido en que, al abordar cuestiones de seguridad, los gobiernos deben asegurarse que no se vulneran de ningún modo las salvaguardas reconocidas internacionalmente. En este contexto, y teniendo en cuenta tales salvaguardas, la sección española de Amnistía Internacional ha examinado el proyecto de ley de partidos políticos que actualmente se tramita en el Congreso de los Diputados a la luz de los tratados internacionales de Derechos Humanos.

1.2 El proceso de elaboración del proyecto de ley sobre partidos políticos.

Inicialmente, el gobierno español presentó un anteproyecto de ley orgánica de partidos políticos en cuya exposición de motivos se establecía que su objetivo era el fortalecimiento y la mejora del estatuto jurídico de los partidos políticos con un régimen más perfilado, garantista y completo que concretará “las exigencias constitucionales de organización y funcionamiento democrático y de una actuación sujeta a la Constitución y las leyes en su organización interna o en su actividad externa”.

Una de las grandes novedades del anteproyecto de ley era la regulación de la competencia y procedimiento para la disolución judicial de un partido por no respetar los “principios democráticos y el orden constitucional”, tarea que se encomienda a la Sala Especial del Tribunal Supremo. El artículo 8 del anteproyecto establecía la ilegalización de un partido cuando su actividad no se ajustase, de forma reiterada y grave, a los principios democráticos y los valores constitucionales o cuando persiguiese deteriorar el régimen de libertades o imposibilitar o eliminar el sistema democrático. En el apartado 3 del artículo 8 se describían las conductas del partido o personas vinculadas que podían llevar a la ilegalización del mismo y el apartado 4 la forma de apreciar y valorar las actividades ilícitas y su continuidad o repetición.

Diversos expertos constitucionalistas mostraron, nada más conocerse el contenido del anteproyecto, su preocupación por el contenido del artículo 8 bien “por el riesgo de ilegalizar sólo por razones ideológicas”, bien por el temor a que algunas conductas “pueden llegar a ser interpretadas en el futuro de forma extensiva a otros planteamientos alternativos al sistema democrático representativo” o bien por que se pudieran ilegalizar a partidos “que están en contra de la Constitución, que es una actitud defendible en democracia”².

Asimismo el Consejo de Estado recordaba, en relación con el artículo 8 del anteproyecto, que “la línea de la jurisprudencia constitucional no impone a los partidos ni a sus afiliados una adhesión ideológica ni una conformidad al total contenido de la Constitución sino el compromiso de respetar las reglas del juego político y del orden jurídico existente... y el no intentar su transformación por medios ilegales” sin entrañar la “prohibición de representar y de perseguir ideales políticos diversos de los encarnados en la Constitución” (STC 25/1983). Por ello, aconsejaba “la necesidad de una detenida reflexión (en el trámite parlamentario) a la luz de esos principios y de “buscar la mayor precisión en la definición de cada una de las conductas ya que “en caso contrario, la proliferación o multiplicación de

¹ En este contexto, Amnistía Internacional ha documentado situaciones parecidas en muchos otros países como, por ejemplo, Zimbabwe donde los partidarios de la oposición política y quienes publicaron artículos criticando el historial de derechos humanos del gobierno fueron acusados de apoyo al “terrorismo”.

Asimismo, en la India se promulgó una nueva ordenanza que confería a la policía amplios poderes de detención y preveía hasta seis meses de detención sin cargos ni juicio para los presos políticos.

² Declaraciones de los catedráticos de derecho constitucional, Manuel Aragón, Marc Carrillo y Mercedes García Arán, todas ellas recogidas en El País del domingo 7 de abril del 2002, págs 20-22.

conductas que determinan la ilegalidad de un partido, unido a los términos imprecisos con que las mismas se recogen- en algunos casos- pueden conducir a resultados no queridos”. En definitiva, recomienda “aclarar el carácter abierto” de algunas de las conductas recogidas en el artículo 8.3.³

El pleno del Consejo General del Poder Judicial también aprobaba un informe sobre el anteproyecto de ley en el que valoraba favorablemente la formulación del artículo 8 del anteproyecto por considerar que contribuía a la seguridad jurídica, evitando generalidades o ambigüedades contrarias a la misma. Aún así, señala la necesidad de suprimir algunas de las conductas de dicho artículo como la de “confrontación social “por no resultar adecuada por sus connotaciones en el orden labor” o la de “obtener beneficio político” por ser un concepto impreciso, de imposible medición y, por tanto, de prueba⁴. Sin embargo, no todos los vocales del Consejo del Poder Judicial se mostraban tan favorables a la redacción del artículo 8, como manifestaban en los dos votos particulares que se formulaban.

Uno de ellos, suscrito por 8 vocales señalaba “las serias deficiencias de orden técnico-normativo” del artículo 8 del anteproyecto. En concreto, se mencionaba, entre otras, la débil determinación en la identificación de las conductas susceptibles de provocar la ilegalización de un partido político, y la consecuente vulneración de todos los principios de tipicidad y seguridad jurídica que constitucionalmente deben presidir cualquier procedimiento de naturaleza restrictiva de derechos fundamentales. En este sentido, se incidía en “la excesiva generalidad, extensión, amplitud así como la indeterminación de expresiones... de difícil valoración jurídica” que tenían algunos de supuestos del apartado 3 como: i) fomento del odio, la violencia y la confrontación social; ii) la creación de un clima social degradado de enfrentamiento y exclusión”; iii) “la impugnación generalizada de la legalidad”; iv) “dar apoyo expreso o *tácito* al terrorismo; o vi) “programas y actuaciones que fomentan una cultura de enfrentamiento y confrontación civil, por citar tan solo aquellas que parecen más significativas”. Y en todo caso consideraban, “inexcusable eliminar del anteproyecto (o sustituir por una expresión más ajustada), las expresiones de “creación de un clima social degradado de enfrentamiento y exclusión”, de “impugnación generalizada de la legalidad”, así como el adjetivo “*tácito*” o la expresión “programas o actuaciones que fomentan una cultura de enfrentamiento y confrontación civil”⁵.

Por su parte, el otro voto particular consideraba que la Constitución consagra un régimen que garantiza de forma especialmente intensa el principio de libertad en la creación y actuación de los partidos políticos, que obliga a ser especialmente *estrictos y cuidadosos* en la regulación de los supuestos en los cuales se puede denegar la inscripción de un partido político o acordar su suspensión o disolución. Y consideraba que, por el contrario, el anteproyecto es especialmente abierto en su regulación y que “no siempre el redactado (del artículo 8) permite tener una comprensión clara de su alcance ni garantizar su incidencia en cuestiones propias de la libertad ideológica”. Así señalaba que el término “defender genéricamente la vulneración de las libertades y derechos fundamentales reconocidos en la Constitución”⁶ podría, según como se interprete, incluir “programas o idearios que planteen y determinen modificaciones del actual régimen de los derechos constitucionales en cualquiera de sus aspectos actuales”; que el concepto “fomentar o propiciar la confrontación social es demasiado genérico y permitiría incluir cualquier programa que generase crispación social; que una lectura amplia de la expresión “uso de procedimientos democráticos para contribuir a su deslegitimación” podía plantear problemas para aquellos partidos que eventualmente dieran apoyo a movimientos alternativos. También

³ Dictamen del Consejo de Estado de 18 de abril del 2002. págs 17, 18, y 21.

⁴ Informe aprobado por el pleno de Consejo General del Poder Judicial de 15 de abril del 2002, págs 31 y 32.

⁵ Voto particular que formula el Vocal D, Luis Aguiar de Luque al anteproyecto de ley Orgánica de partidos políticos Luque (al que se adhieren D. José Antonio Alonso Suárez, D. Juan Carlos Campos Moreno, D^a Montserrat Comas d’Argemir, D^a M^a Angeles García García, D. Javier Martínez Lázaro, D. Feliz Pantoja García y D. Fernando Salinas Molina), págs 4-6, 9-10.

⁶ Letra a) del artículo 8.3.

cuestiona otros términos como “obtener beneficio político de la actuación de la red terrorista”, “dar apoyo tácito al terrorismo” o “mantener un número significativo de sus afiliados doble militancia” .

Tras los dictámenes del Consejo de Estado y del Consejo del Poder Judicial, el gobierno español presentaba en el Parlamento Español un proyecto de ley orgánica de partidos políticos para el inicio de su tramitación parlamentaria. El artículo 8 del anteproyecto se convertía en el artículo 9 del proyecto y contenía algunas modificaciones tanto de estilo como de contenido⁷. Amnistía internacional se alegra de:

- La desaparición de la expresión “obtener beneficio político de la actuación de la red terrorista contra el pluralismo” cuya ambigüedad e imprecisión podría haber dado lugar a interpretaciones que considerasen ilegal la actuación de partidos políticos que compartan los fines de la red terrorista pero que no usen ni defiendan el uso de la violencia para la consecución de dichos fines.
- Afortunadamente también se ha eliminado otras expresiones problemáticas como la del “apoyo desde instituciones a... “agrupaciones alternativas a las instituciones constitucional y legalmente establecidas, *creadas para potenciar por otros medios* la actividad terrorista (apartado 7 del art. 8.3 del anteproyecto) cuya ambigüedad podría haber dado lugar a interpretaciones que incluyese por ejemplo a las asociaciones de familiares de presos.

Durante su tramitación parlamentaria, todavía en curso, diversos grupos parlamentarios han presentado enmiendas. Así, se han presentado 7 enmiendas a la totalidad ya rechazadas, muchas de las cuales muestran su preocupación por el contenido del artículo 9. Así, se denuncia que el proyecto no “excluye la posibilidad de que los supuestos previstos para la ilegalización de un partido, puedan llegar a ser interpretados en el futuro de forma extensiva a otros planteamientos políticos alternativos al sistema democrático representativo”⁸; o su enorme indeterminación jurídica “plagada de vaguedades y redactada de una forma ambigua” que puede llevar a “una confusión constante entre la defensa política de un ideario con la justificación o exaltación de unos hechos concretos constitutivos del delito y “pueden afectar negativamente a la libertad de expresión, de asociación y al pluralismo político y social”⁹. También se señala que su contenido “plagada de formulaciones genéricas..., dependiendo de la coyuntura política de cada momento, puede dar lugar a la penalización de la defensa de ideas y proyectos políticos que por vías democráticas expresen alternativas que difieren de la actual estructura político-constitucional o inclusive que aspiren de forma pacífica y democrática a transformar o superar el actual marco constitucional”..., “en cuyo texto se reconoce la posibilidad de revisión”¹⁰; o “que en su redacción actual, el proyecto limita el pluralismo político y vulnera la libertad ideológica en la medida en que permite ilegalizar un partido político por el contenido de su proyecto”¹¹. Igualmente diversas enmiendas al articulado proponen la mejora técnica, modificación o sustitución de diversos aspectos del artículo 9¹², e incluso la supresión del artículo o algunos aspectos de su contenido¹³.

⁷ Proyecto 121/93 de ley orgánica de Partidos Políticos publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales de 24 de abril del 2002.

⁸ Enmienda a la totalidad del Grupo Parlamentario Mixto (de *Iniciativa Per Catalunya Verds*), Pág. 2 y del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida, págs 1,3,

⁹ Enmienda a la totalidad del Grupo Parlamentario Mixto (de *Eusko Alkartasuna*), págs 3, 7. En términos similares se pronuncia la enmienda a la totalidad del Grupo Parlamentario Mixto a iniciativa de José Antonio Labordeta, págs 3.

¹⁰ Enmienda a la totalidad del Grupo Parlamentario Mixto (del Bloque Nacionalista Galego), pág. 2.

¹¹ Enmienda a la totalidad del Grupo Parlamentario Vasco (EAAJ-PNV), pág. 5.

¹² Enmiendas al articulado del Grupo Parlamentario de Coalición Canaria, págs 2-4, del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida, Pág. 17, del Grupo Parlamentario Vasco, págs 26-27, 45-46; de Esquerra Republicana de Catalunya págs 4-5; del Grupo parlamentario catalán (Convergencia i Unió), págs 16-20, 22, 23, 26, 27, del Bloque Nacionalista Galego, págs 4-6. En términos parecidos se pronuncia la enmienda a la totalidad de Esquerra Republicana de Catalunya

Por su parte, los dos grupos parlamentarios mayoritarios, el grupo parlamentario popular y el grupo socialista, tras llegar a un acuerdo, presentaron el pasado día 14 de mayo y junto a otras, una misma enmienda al artículo 9 que modifica en algunos aspectos su contenido inicial. Amnistía Internacional se alegra de que la enmienda presentada por ambos grupos suprima de las causas por las que se ilegaliza un partido, conductas como las de “perseguir la imposición de pretensiones políticas procurando por si o junto a otros grupos o sujetos..., la creación de un clima social degradado de enfrentamiento y exclusión”; la de “cuando se utilicen (el normal funcionamiento de las instituciones y los procedimientos democráticos) para contribuir activamente a la deslegitimación de los mismos, a la impugnación generalizada de la legalidad”¹⁴; o la de “colaborar habitualmente con asociaciones que, grupos o entidades de cualquier clase que fomenten, amparen, impulsen, justifiquen o apoyen el terrorismo o propicien un clima social y cultural favorable a los mismos”; “apoyar a agrupaciones alternativas a las instituciones constitucional y legalmente establecidas creadas para potenciar por otros medios la actividad terrorista”¹⁵. Se trataba de conceptos jurídicos indeterminados que podrían haber dado lugar a interpretaciones que supusiesen la ilegalización de actividades ideológicas amparadas en el derecho a la libertad ideológica, de expresión, asociación o participación en los asuntos públicos.

Amnistía Internacional muestra su satisfacción, por tanto, de que, durante el proceso de elaboración del proyecto y tras los dictámenes del Consejo del Poder Judicial y del Consejo de Estado y el acuerdo de los dos grupos parlamentarios mayoritarios, se hayan eliminado algunas de las cuestiones que más le preocupaban en relación con el texto inicial del anteproyecto. Sin embargo, nuestra organización considera que **aún es necesario mejorar su contenido durante la tramitación parlamentaria del proyecto de ley** para que sea plenamente respetuoso con los derechos de libertad ideológica, de expresión, reunión y asociación.

1.3.- Normativa internacional y nacional aplicable.

La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 reconoce el derecho de toda persona a la libertad de pensamiento, a la libertad de opinión y expresión, a la libertad de reunión y asociación pacíficas y a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes libremente escogidos (artículos 18, 19, 20 y 21 respectivamente). Además el artículo 3 de la Declaración establece que “todo individuo tiene derecho a ...la seguridad de su persona”, derecho sobre el que el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha recordado que está directamente relacionado con el goce de todos los derechos humanos.

Los derechos de libertad de pensamiento, libertad de opinión y expresión, libertad de reunión y asociación y a participar en el gobierno aparecen, además, recogidos en multitud de Tratados Internacionales firmados y ratificados por España y que, de conformidad con los artículos 10 y 96 de la Constitución española son parte del ordenamiento jurídico español. Así, *el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* de 1966 los contempla en los artículos 18, 19, 21, 22 y 25 respectivamente¹⁶.

¹³ Enmiendas al articulado del Grupo Parlamentario Mixto (Iniciativa per Catalunya Verds), Pág. 6; del Grupo Parlamentario Vasco págs 29-44; del Grupo parlamentario catalán (Convergencia i Unió) págs 21, 24, 25.

¹⁴ Que estaban en el apartado b del artículo 9. 3 del proyecto.

¹⁵ Puntos 6 y 7 del apartado c) del artículo 9.3 respectivamente.

¹⁶ Entrada en vigor para España el 27 de julio de 1977. El apartado 3 del artículo 19 del Pacto Internacional expresamente establece que las restricciones al derecho a la libertad de expresión deben estar expresamente fijadas en las leyes y ser necesarias para a) asegurar el respeto de los derechos o la reputación de los demás; b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral pública.

El *Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales* de 1950 reconoce el derecho de toda persona a la libertad de pensamiento (artículo 9), de expresión (artículo 10), de reunión y asociación (artículo 11)¹⁷. Este último artículo señala, en su apartado 2, que el ejercicio del derecho de reunión pacífica y de libertad de asociación no puede ser objeto de otras restricciones que “*aquellas, que previstas por la ley, constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática para la seguridad nacional, la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o la moral o la protección de los derechos y libertades ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad e imparcialidad del poder judicial*”. Sin embargo, es necesario manifestar que, tal y como señala el dictamen del Consejo de Estado, la Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) considera que las restricciones a la libertad de asociación deben orientarse no tanto a preservar al Estado en sí, sino al propio sistema democrático de forma que ese derecho no puede limitarse por meras razones de estado o para reducir los márgenes del pluralismo. Además, según el Tribunal Europeo, la libertad del debate político está en el mismo corazón del concepto de sociedad democrática (STEDH de 8 de julio de 1986) lo que implica permitir la libre circulación de opiniones e informaciones (STEDH de 19 de febrero de 1998) y que una persona opuesta a las ideas y posiciones oficiales pueda encontrar un lugar en la arena política (STEDH de 27 de abril de 1995, 30 de enero de 1998)¹⁸. E insiste en que “*pertenece a la misma esencia de la democracia el permitir la propuesta y discusión de proyectos políticos diversos, siempre que no tiendan a atentar contra la democracia misma*” (STEDH 23/1988 y 64/1999).

La Constitución española también reconoce expresamente el derecho a la libertad ideológica (art. 16), de expresión (art. 20), a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos (art. 23.1) así como el derecho a la libertad de asociación (art. 22). Este último artículo establece en su apartado 2 que “*las asociaciones que persigan fines o utilicen medios tipificados como delito son ilegales*”. En este sentido, el código penal español de 1995 establece, en su artículo 515, que asociaciones son ilícitas¹⁹. Igualmente contiene en sus artículos 576 y 577 los delitos de “*exaltación del terrorismo*” y de “*colaboración con el terrorismo*”.

Por ese motivo, **la sección española de Amnistía Internacional pide al Parlamento español que realice una detenida reflexión de las conductas contempladas como causas de ilegalidad en el proyecto de ley orgánica (y en las enmiendas) a la luz de la normativa internacional de derechos humanos** así como de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del Tribunal constitucional español para que no se incluyan expresiones o formulas cuya ambigüedad pueda llevar a interpretaciones que puedan suponer la ilegalización de conductas que, de forma pacífica y por métodos democráticos, aboguen por ejemplo por la secesión o independencia de una parte de España o por el establecimiento de valores o principios diferentes a los establecidos en la Constitución. Nuestra organización formula en concreto las siguientes preocupaciones y recomendaciones:

¹⁷ Entrada en vigor para España el 4 de octubre de 1979.

¹⁸ Dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado sobre el anteproyecto de ley Orgánica de Partidos Políticos de 18 de abril del 2002, apartado IV.

¹⁹ Art. 515: “*Son punibles las asociaciones ilícitas, teniendo tal consideración: 1.- Las que tengan por objeto cometer algún delito o, después de constituidas, promuevan su comisión; 2.- las bandas armadas, organizaciones o grupos terroristas; 3.- Las que, aún teniendo por objeto un fin lícito, empleen medios violentos o de alteración o control de personalidad para su consecución; 4.-Las organizaciones paramilitares; 5.-Las que promuevan la discriminación, el odio o la violencia contra personas, grupos o asociaciones por razón de ideología, religión o creencias, la pertenencia de sus miembros o de alguno de ellos a una etnia, razón o nación, su sexo, orientación sexual, situación familiar, enfermedad o minusvalía o inciten a ello; 6.- las que promuevan el tráfico ilegal de personas*”

2.- PREOCUPACIONES Y RECOMENDACIONES DE LA SECCION ESPAÑOLA DE AMNISTIA INTERNACIONAL SOBRE EL ARTICULO 9 DEL PROYECTO DE LEY.

Amnistía Internacional realiza sus observaciones y recomendaciones en relación con la redacción del artículo 9 sobre la que han llegado a un acuerdo los dos grupos parlamentarios mayoritarios, el del Partido Popular y el del Partido Socialista Obrero Español²⁰.

Dicha redacción recoge, en su apartado 2, dos supuestos en los que un partido puede ser declarado ilegal: “cuando su actividad vulnere los principios democráticos o cuando persiga deteriorar o destruir el régimen de libertades o eliminar el sistema democrático”, mediante la realización de **forma reiterada y grave** de una serie de conductas que aparecen recogidas en las letras a) a c) del apartado 2 y en las letras a) a i) del apartado 3 de dicho artículo. Pues bien, en opinión de Amnistía Internacional, algunas de las conductas recogidas en esos apartados muestran cierta imprecisión e indeterminación jurídica que puede provocar problemas interpretativos a la hora de determinar cuando concurre la actividad por la que se puede ilegalizar un partido político. En concreto, a nuestra organización le preocupa:

1.- La redacción del apartado c) del artículo 9.2: “**Complementar** y apoyar políticamente la acción de organizaciones terroristas **para la consecución de los fines perseguidos por éstas o contribuir a multiplicar** los efectos de la violencia terrorista y del miedo y la intimidación generada por la misma” ya que se trata de definiciones ambiguas y no suficientemente precisas que podría llevar a interpretaciones que incluya a opciones políticas que, de forma pacífica y democrática, busquen fines políticos similares a los de “grupos terroristas” como podrían ser partidos políticos independentistas o secesionistas.

2.- El artículo 9.3 contiene una relación de conductas con cuya repetición o acumulación se entiende que se dan las causas de ilegalización mencionadas en el apartado 2 de dicho artículo. A Amnistía Internacional le preocupa que la redacción de algunas de las conductas susceptibles de provocar la ilegalización de un partido sean ambiguas, excesivamente generales e indeterminadas de forma que pudieran abarcar también actividades de oposición ideológica a los principios constitucionales o a las leyes, llevadas a cabo de forma pacífica y por métodos democráticos. Ello iría en contra de los derechos de libertad ideológica, de expresión, asociación y participación en los asuntos públicos a través de representantes libremente elegidos. Además vulneraría los principios de legalidad y seguridad jurídica (recogidos en el artículo 9 de la Constitución Española), que deben existir especialmente cuando se trata de leyes sancionadoras o restrictivas de derechos fundamentales.

En concreto, a Amnistía Internacional le preocupa los siguientes aspectos del artículo 9.3:

- Que el apartado a) incluya la expresión “dar **apoyo tácito** al terrorismo... **exculpando y minimizando su significado y la violación de derechos fundamentales que comporta**. Los términos “apoyo tácito” “exculpando o minimizando” son sumamente ambiguos y pueden dar cabida a interpretaciones que incluyan el apoyo de los fines políticos de los “grupos terroristas” o a quienes intentan explicar el uso de la violencia por parte de dichos grupos, aunque ellos no defiendan ni usen la violencia.
- Que el apartado b) se refiera a “acompañar la acción de la violencia con programas y actuaciones que **fomenten una cultura de enfrentamiento y confrontación civil** ligada a la actividad de los terroristas...”, concepto demasiado genérico y que permitiría incluir cualquier programa que genere riesgo de crispación social.
- Que el apartado d) “utilizar como instrumentos de la actividad del partido, conjuntamente con los

²⁰ Enmiendas al articulado del grupo parlamentario popular, págs 8-11 y del grupo socialista, págs 9-12.

propios o en sustitución de los mismos, **símbolos, mensajes o elementos que representen o se identifiquen con las conductas asociadas** al mismo (al terrorismo)". Esta expresión es sumamente imprecisa y podría dar lugar a interpretaciones que ilegalizarían a partidos políticos que usen los mismos símbolos o mensajes que los grupos armados (por ejemplo, aquellos vinculados a los fines políticos de tales grupos), pero que no aboguen ni usen la violencia. Tal podría ser el caso, por ejemplo, de partidos que utilicen, al igual que los "grupos terroristas" mensajes de apoyo al reagrupamiento de presos.

- **Dar cobertura** para la comisión de acciones de desorden, intimidación o coacción social vinculadas al terrorismo. La expresión "dar cobertura a acciones de desorden social vinculadas a" es muy imprecisa e indeterminada.

Amnistía Internacional considera que expresiones como "acuerdo tácito", "cultura de enfrentamiento y confrontación civil", "conductas asociadas", "dar cobertura" son vagas, indeterminadas, amplias y extensas, conceptos abstractos, generales y de difícil valoración jurídica y objetiva que podrían infringir los derechos de libertad ideológica, de expresión, de asociación y participación en los asuntos públicos, si pudieran ser interpretados para incluir, por ejemplo a partidos políticos que:

- Comparten la orientación política de un grupo que usa la violencia o comete actos criminales pero que no están ellos mismos involucrados en actos criminales.
- Defienden programas o actuaciones en apoyo de los objetivos políticos de un grupo que usa la violencia para conseguir tales objetivos o a quienes buscan explicar porque dicho grupo utiliza la violencia, pero que no defiendan ni apoyen el uso de métodos violentos.
- Utilizan símbolos, mensajes o elementos que se identifiquen con los objetivos políticos de un grupo que usa la violencia cuando los que utilizan dichos símbolos, mensajes o elementos no defienden el uso de la violencia para la consecución de tales objetivos políticos.

En suma, **Amnistía Internacional muestra su preocupación de que, a través de algunos artículos del proyecto de ley, se pudieran emprender procesos de ilegalización de partidos políticos que propugnen el cambio de principios constitucionales o leyes de forma pacífica**, lo que sería contrario a los artículos 1, 16, 20, 22 y 23.1 de la Constitución española así como a los artículos 9, 10 y 11 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, y los artículos 18, 19, 21, 22 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966.

Por ese motivo, **Amnistía Internacional pide al Parlamento Español que, durante la tramitación parlamentaria del proyecto de ley de partidos políticos, tales formulas se eliminen o se sustituyan por otras más precisas y concretas de forma que no pueda dar lugar a interpretaciones que atenten contra la libertad ideológica, de expresión, asociación o participación en los asuntos públicos.**

En este sentido es necesario recordar la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que ha establecido, en relación con el derecho a la libertad de expresión contenida en el artículo 10.2 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que cualquier restricción de ese derecho debe estar prevista en la Ley con la suficiente exactitud como para permitir a las personas destinatarias prever de forma razonable las consecuencias que pueden derivarse de sus actos²¹. Por su parte, como señala el Consejo de Estado, el Tribunal Constitucional español establece que la Constitución española no impone a los partidos políticos ni a sus afiliados una adhesión ideológica ni una conformidad al total

²¹ Sentencias del TEDH en el asunto *Hertel* de 25 de agosto de 1998, asunto *Wingrove* de 25 de noviembre de 1996, asunto *Miloslavsky* de 13 de julio de 1995.

contenido de la Constitución sino el “compromiso de respetar las reglas del juego político y del orden jurídico existente en tanto existe y el no intentar su transformación por medios ilegales”, sin entrañar “una prohibición de representar y de perseguir ideales políticos diversos de los encarnados en la Constitución...”(STC 25/1983).