

*TRADUCCIÓN NO OFICIAL REALIZADA POR LOS SERVICIOS DEL
DEPARTAMENTO DE CONSTITUCIONAL Y DERECHOS HUMANOS
DE LA ABOGACÍA DEL ESTADO*

SECCION TERCERA

**ASUNTO EUSKO ABERTZALE EKINTZA –
ACCIÓN NACIONALISTA VASCA (EAE-ANV) c. ESPAÑA**

(Demandas n^{os} 51762/07 y 51882/07)

SENTENCIA

ESTRASBURGO

7 de diciembre de 2010

Esta sentencia será definitiva en las condiciones definidas en el artículo 44 § 2 del Convenio. Puede sufrir retoques de forma.

En el asunto Eusko Abertzale Ekintza - Acción Nacionalista Vasca (EAE-ANV) c. España,

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección tercera), reunido en sala de consejo compuesta por:

Josep Casadevall, *presidente*,

Elisabet Fura,

Corneliu Bîrsan,

Alvina Gyulumyan,

Egbert Myjer,

Luis López Guerra,

Ann Power, *juces*,

y de Santiago Quesada, secretario judicial,

Tras haber deliberado a puerta cerrada el 9 de noviembre de 2010,

Dictan la siguiente sentencia adoptada en esta fecha:

PROCEDIMIENTO

1. En el origen del asunto se encuentran las demandas (n^{os} 51762/07 y 51882/07) dirigidas contra el Reino de España, en las que un partido político, Eusko Abertzale Ekintza - Acción Nacionalista Vasca (EAE-ANV) («el demandante»), ha interpuesto demanda ante el Tribunal el 6 de noviembre de 2007 en virtud del artículo 34 del Convenio de salvaguarda de los derechos humanos y de las libertades fundamentales («el Convenio»).

2. El partido demandante ha estado representado por el señor Rouget, abogado en San Juan de Luz, D. A. Araiz Flamarique, abogado en Pamplona y D. I. Iruin Sanz y D. U. Aiartza Azurtza, abogados de Guipúzcoa. El Gobierno español («el Gobierno») ha estado representado por son agente, D. I. Blasco Lozano, Abogado del Estado-Jefe ante el Tribunal Europeo de los derechos humanos en el Ministerio de Justicia.

3. En su demanda, el demandante se queja, desde la perspectiva de los artículos 10 y 11 del Convenio, de la anulación de siete candidaturas de sus miembros en las elecciones al Consejo general de Guipúzcoa, Álava y Vizcaya, de 125 candidaturas de sus miembros en las elecciones municipales del País Vasco y de su candidatura en las elecciones al Parlamento de Navarra. Estas elecciones tuvieron lugar el 27 de mayo de 2007. Por otra parte, estimaba que tanto el recurso que había interpuesto ante el Tribunal Supremo como el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional no habían constituido recursos efectivos en el sentido del artículo 13 del Convenio. Asimismo, en la demanda n^o 51762/07, el demandante invocaba también el artículo 3 del Protocolo n^o 1.

4. El 14 de abril de 2009, el Tribunal decidió acumular las demandas y comunicárselas al Gobierno. Tal y como permite el artículo 29 § 1 del

Convenio, decidió, además, que la Sala se pronunciaría sobre la admisibilidad y el fondo al mismo tiempo.

HECHOS

I. LAS CIRCUNSTANCIAS DEL CASO

5. El demandante, Eusko Abertzale Ekintza–Acción Nacionalista Vasca (« EAE-ANV ») es un partido político vasco.

A. El origen del asunto

1. Historia del partido demandante hasta la transición y su integración en la coalición electoral Herri Batasuna

6. El partido demandante se creó como partido político el 30 de noviembre de 1930, en Bilbao (País Vasco). En la base ideológica fundamental del partido demandante se encuentra la afirmación de la especificidad de Euskal Herria (País Vasco) y su derecho a decidir libremente su futuro.

7. Cuando se proclamó la Segunda República en España, el 14 de abril de 1931, el partido demandante militó e hizo campaña a favor de la adopción de un estatuto de autonomía para el País Vasco. El 5 de noviembre de 1933, el Parlamento español aprobó por un voto el estatuto de autonomía.

8. En diciembre de 1976, después de la muerte del General Franco, se celebró el 2º Congreso del partido con el objetivo de su reorganización, basada en el reconocimiento de la personalidad jurídico-política del País Vasco, la existencia de una unidad nacional de siete provincias y el ejercicio del derecho a la autodeterminación en el ámbito de las libertades democráticas. También se decidió que el partido demandante debía usar todos los medios a su alcance para que el País Vasco dispusiera de un partido socialista y *abertzale* (patriota).

9. Con la instauración de la democracia en 1977, el partido demandante comenzó a existir legalmente. En junio de 1977, se presentó a las elecciones generales al Parlamento español. Ninguno de sus candidatos fue elegido.

10. En el 4º Congreso del partido, el 17 de diciembre de 1978, se decidió reforzar el movimiento de Unidad Popular, Herri Batasuna (ver *Herri Batasuna y Batasuna c. España*, nºs 25803/04 y 25817/04, CEDH 2009-...), conjuntamente con otros partidos nacionalistas de izquierda y

personalidades individuales. El partido demandante apoya a la formación de Herri Batasuna desde el inicio, no obstante las divergencias políticas existen entre las dos formaciones, aunque sin dejar de reiterar su apoyo a la unidad nacionalista de izquierda.

2. La inscripción de EAE-ANV en el registro de partidos políticos y sus estatutos de 1977

11. En los estatutos registrados por el partido político demandante figuran las siguientes indicaciones: «EAE-ANV es desde 1930 un partido político patriótico, con fines no lucrativos, que tiene en cuenta valores históricos y tradicionales de los pueblos circunvecinos y que busca la obtención de la autonomía para el País Vasco y una acción resuelta que tiende a la constitución de una sociedad equilibrada, democrática, lo más justa posible y no violenta». Se constituyó entonces como un partido político independiente y distinto de Batasuna y se inscribió como tal en el Registro de partidos políticos del Ministerio del Interior.

12. En aplicación de la ley nº 43/1998 del 15 de diciembre de 1998 sobre la restitución o la compensación a los partidos políticos de los bienes y derechos embargados en aplicación de la regulación sobre las responsabilidades políticas del período 1936-1939, el partido demandante pidió al Gobierno español el pago de diversas cantidades relativas a varios inmuebles y cuentas corrientes de los que era propietario o titular durante este período.

13. Por un acuerdo del 27 de julio de 2001, el Consejo de Ministros estimó parcialmente la petición del partido demandante. En desacuerdo con esta decisión, el partido demandante interpuso un recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Supremo que, por una sentencia del 7 de abril de 2003, acogió parcialmente su recurso. La cantidad global percibida del Estado por el partido demandante en aplicación de la ley nº 43/1998 del 15 de diciembre de 1998 ascendía a un total de 695.901,37 euros (EUR), a 684.298,12 EUR en 2001 y a 11.603,25 EUR en 2003.

3. La ley orgánica nº 6/2002 del 27 de junio de 2002 sobre partidos políticos y el procedimiento de disolución de los partidos políticos Batasuna, Herri Batasuna y Euskal Herritarrok

14. El 27 de junio de 2002, el Parlamento español adoptó la ley orgánica nº 6/2002 sobre partidos políticos («la LOPP»). Entró en vigor al día siguiente.

15. Por una sentencia del 27 de marzo de 2003, el Tribunal Supremo declaró ilegales los partidos políticos Batasuna, Herri Batasuna y Euskal Herritarrok, y declaró su disolución, debido a que habían infringido la LOPP (*Herri Batasuna y Batasuna*, ya citada).

16. El partido demandante no estaba concernido por el procedimiento de disolución de los tres partidos arriba citados. Era pues un partido político legal.

B. La anulación de algunas candidaturas del partido demandante

17. Por Real Decreto nº 447/2007 del 2 de abril de 2007 fueron convocadas elecciones locales en todo el Estado español, así como elecciones a las Asambleas de Ceuta y de Melilla.

18. Por diversos decretos forales del 2 de abril de 2007 firmados por el Presidente del Gobierno de Navarra, el Diputado general de Álava, la Diputación foral de Guipúzcoa y la Diputación general de Vizcaya, se convocaron elecciones al Parlamento de Navarra y a las Asambleas generales de los Territorios históricos mencionados.

19. Por el decreto foral nº 29/2007 del 2 de abril de 2007, se convocaron también por el Gobierno de Navarra elecciones municipales en esta provincia.

20. El 1 de mayo de 2007, los boletines oficiales de Navarra, de Vizcaya, de Álava y de Guipúzcoa publicaron las listas proclamadas de los candidatos presentados a las elecciones antes citadas, entre las cuales estaban incluidas todas las candidaturas presentadas por el partido demandante en las diferentes elecciones.

21. El 3 de mayo de 2007, el Abogado General del Estado presentó un recurso contencioso-electoral con fundamento en el artículo 49 §§ 1 y 5 de la ley orgánica nº 5/1985 del 19 de junio de 1985 relativa al régimen electoral general («la LOREG») y en el artículo 12 § 3 de la LOPP contra la aprobación de las listas de candidatos publicadas en los boletines oficiales de Álava, de Vizcaya, de Guipúzcoa y de Navarra del 1 de mayo de 2007, relativo a algunas candidaturas presentadas por el partido demandante.

22. El mismo día, la Fiscalía presentó un recurso contencioso-electoral, basado también en las mismas disposiciones, contra la aprobación definitiva de algunas candidaturas presentadas por el partido demandante.

23. El 3 de mayo de 2007, la Sala Especial del Tribunal Supremo, constituida conforme al artículo 61 de la Ley orgánica del Poder judicial («la LOPJ»), fijó un plazo que expiraba al día siguiente, para que los demandantes y los representantes de las listas electorales afectadas presentaran sus alegaciones en relación con el carácter adecuado, en este caso, del procedimiento previsto por el artículo 12 de la LOPP (párrafo 37 más arriba). Los interesados pudieron comparar y formular sus observaciones a este efecto.

24. Por resoluciones del 4 de mayo de 2007, el Tribunal Supremo declaró admisibles los recursos presentados por el Abogado general y por la Fiscalía en el marco del procedimiento de ejecución 1/2003 derivado de las sentencias 6/2002 y 7/2002 del 27 de marzo de 2003 relativos a la disolución de los partidos políticos Batasuna, Herri Batasuna y Euskal Herritarrok. Decidió, además, acumular los recursos y examinarlos según la

vía prevista por el artículo 12 § 3 combinado con el artículo 12 § 1 b) de la LOPP.

25. El 4 de mayo de 2007, el partido demandante formuló sus observaciones, contestando a las del abogado del Estado y de la fiscalía.

26. Por un auto del 5 de mayo de 2007, el Tribunal Supremo estimó los recursos presentados por el Abogado general del Estado y por la Fiscalía y anuló las candidaturas del partido demandante.

27. El Tribunal Supremo evocó en primer lugar la vía procedimental utilizada por los demandantes a saber, el recurso contencioso-electoral, y las diferencias en relación a los otros procesos electorales examinados por la misma Sala del Tribunal. Señala que, en las elecciones municipales de 2003, las elecciones al Parlamento europeo de 2004 y las elecciones a los Parlamentos de las comunidades autónomas de 2005, los recursos presentados por el abogado del Estado y la fiscalía estaban fundados en la continuidad de los partidos políticos disueltos a través de diferentes instrumentos tales como las agrupaciones electorales, constituidas para descartar los efectos de la sentencia de disolución. En este caso, sin embargo, la demanda de prohibición de las candidaturas concernía a las listas presentadas por un solo partido político –el partido demandante – en las diferentes circunscripciones electorales de las comunidades autónomas del País Vasco y de Navarra. Sin embargo, los demandantes no pretendían obtener la exclusión de todas las listas presentadas por el partido demandante, y aun menos su disolución como partido político. Según el Tribunal Supremo, los partidos políticos disueltos por su sentencia del 27 de marzo de 2003 «han sido capaces de colocar en las listas de esas candidaturas un número de miembros suficiente para continuar su actuación política a través de ellos».

28. El Tribunal Supremo se refirió a los criterios fijados por el artículo 12 de la LOPP (párrafo 36 más adelante), de forma no limitativa debido a naturaleza mutable y adaptable del fraude de ley, con el fin de evitar que las candidaturas impugnadas se convirtieran en instrumentos de sucesión fraudulenta de los partidos disueltos, y llegar a un mecanismo automático de violación del derecho de voto o a ser candidato por los miembros del partido demandante. Particularmente, señala los siguientes criterios¹:

«la similitud sustancial de estructuras, organización y funcionamiento, de las personas que los componen, rigen, representan o administran las candidaturas, de la procedencia de los medios de financiación o materiales o de cualesquiera otras circunstancias relevantes que, como su disposición a apoyar la violencia o el terrorismo, permitan considerar dicha continuidad o sucesión entre las candidaturas que nos atañen en el partido político que fraudulentamente las utiliza en provecho de la continuación de su propia actividad. ».

¹ El texto de las resoluciones judiciales de los órganos jurisdiccionales españoles se reproduce del original, sin traducir la reproducción contenida en el texto original de la sentencia del Tribunal.

El Tribunal Supremo enumeró también otros criterios que podían ser considerados para apreciar la existencia de continuidad tales como, entre otras cosas, la participación de los partidos disueltos en la promoción de las agrupaciones de electores o las manifestaciones y compromisos públicos de los candidatos, precisando que los criterios previstos por el artículo 12 de la LOPP no eran exhaustivos. A este respecto, señala que la apreciación global de estos factores debía ser realizada de manera que fuera posible deducir la existencia de una estrategia fraudulenta. El Tribunal Supremo examinó los elementos de prueba practicados y concluyó que ponen en evidencia una estrategia por parte de los partidos políticos declarados ilegales con la intención de eludir los efectos de la sentencia de disolución del 27 de marzo de 2003 mediante la instrumentalización de algunas candidaturas electorales del partido demandante, con el objetivo de continuar sus actividades. En cuanto a los indicios de naturaleza subjetiva concerniente a las circunstancias propias de los candidatos y relacionados con los partidos políticos declarados ilegales, el Tribunal Supremo efectuó el siguiente análisis:

“Número 1

La candidatura de Eusko Abertzale Ekintza-Acción Nacionalista Vasca (EAE-ANV) proclamada por la Junta Electoral Provincial de Navarra está integrada por 53 candidatos; entre ellos 9 tienen relación con los partidos ilegalizados o agrupaciones electorales sucesoras de los mismos; en particular el candidato núm. 1, fue candidato por el ilegalizado partido HB en las elecciones locales de 1987 y 1991 en el municipio de Tudela y en las elecciones forales de Navarra de 1995, y fue en el puesto núm. 21 de la colación «Batzarre-EH» en las elecciones locales de 1999 por el municipio navarro de Tudela; la candidata núm. 2 lo fue con el núm. 10 de la agrupación electoral «AUB» en las elecciones forales de Navarra del 2003, y; el candidato núm. 5, lo ha sido con el núm. 1 por EH en las elecciones municipales de 1999, en la localidad navarra de Leiza, donde sale elegido alcalde, y además ha sido también candidato con el núm. 45 de la agrupación de electoral «AuB» en las elecciones forales de Navarra de 2003, y candidato núm. 7 de la agrupación «Larrain Herri Plataforma» por el municipio de Leiza en las elecciones locales de 2003; la candidata núm. 8, desde el 24 de mayo de 2006 forma parte de la mesa negociadora constituida por Batasuna para canalizar la comunicación con los partidos políticos y además participó como candidata núm. 2 de la agrupación «HerriTarren Zarrenda» en las elecciones al Parlamento Europeo 2004, y fue portavoz desde 1996 en Navarra de la organización «EGIZAN»; el candidato núm. 11 lo fue por HB en las elecciones locales de 1987, 1991 y 1995 por el municipio de Burlada, y elegido miembro de la Mesa Nacional de HB en 1998; el candidato núm. 24 fue candidato núm. 2 de la agrupación electoral «Lizarrá Herri Alternativa-Alternativa Popular» en las elecciones locales de 2003 por la localidad de Estella, y el candidato núm. 29 fue candidato de EH en las elecciones locales de 1999 por la localidad de Arbizu; el candidato núm. 42 fue candidato suplente de EH en las elecciones del Parlamento europeo de 1999 y suplente núm. 3 de la Agrupación «Auzokide Batzarra» en las elecciones locales del 2003 por el municipio de Burlada; y el candidato núm. 49 lo fue por HB en las

elecciones al Parlamento navarro de 1987 y también en las elecciones municipales de Pamplona y al Parlamento Navarro en 1995, y candidata núm. 5 por EH en las elecciones locales de 1999 por el municipio de Falces y candidata en las elecciones forales de Navarra de ese mismo año.

Número 2

Deba-Urola, Eskualdea (Agrupación Electoral: Eusko Abertzale Ekintza/Acción Nacionalista Vasca (EAE/ANV) La candidatura presentada por la agrupación electoral Eusko Abertzale Ekintza/Acción Nacionalista Vasca (EAE/ANV) en la circunscripción electoral Deba-Urola, en Guipúzcoa, está integrada por 18 candidatos, 14 titulares y 4 suplentes, de entre los cuales 7 tienen relación con los partidos ilegalizados o agrupaciones electorales sucesoras de los mismos; en particular, quien figura como titular 2º participó como candidato en las elecciones municipales de 2003, en el puesto 3º, en la candidatura AUB en el municipio Deba-Urola; la candidata 4ª concurre como candidata al Ayuntamiento de Aizkoitia en las elecciones de 2003 ocupando el puesto 10º en la candidatura Kimue Herri; la candidata número 7, ocupó el puesto 10º en las elecciones municipales en el Ayuntamiento de Arrasate-Mondragón, por la candidatura Herro Anitza; y la que ocupa el puesto de titular número 9 fue tercer suplente en las elecciones municipales de 2003 en la candidatura AUB en el Ayuntamiento de Deba-Urola. Por otro lado, el titular núm. 1 ha participado como candidato a juntero en las elecciones de 1995, ha sido concejal por HB en el Ayuntamiento de Aia en 1995 y concejal por EH en el mismo Ayuntamiento en 1999; la candidata 2ª fue concejal por HB en el Ayuntamiento de Getaria en 1995, concejal por EH en el mismo Ayuntamiento en 1999, y tercer Teniente de Alcalde por EH en ese mismo Ayuntamiento y año; la candidata 7ª fue candidata a juntera por HB en la circunscripción Deba-Urola, concejal por HB en el Ayuntamiento de Arrasate en 1995, primer Teniente de Alcalde en dicho Ayuntamiento en ese mismo año, candidata a juntera por EH en la circunscripción Deba-Urola en 1999, y concejal por EH en el Ayuntamiento de Arrasate en 1999; la candidata 9ª ha sido candidata a juntera por EH en 1999; el candidato que ocupa el puesto de titular 10º ha sido concejal por EH en el Ayuntamiento de Zestoa en 1999 y Alcalde de Zestoa por EH en ese mismo año; y el tercer suplente ha participado como candidato a concejal por HB en el Ayuntamiento de Zumaia en las elecciones municipales de 1999.

(...) »

El Tribunal Supremo procedió así al examen detallado de las 133 candidaturas en cuestión.

En total, 133 candidaturas presentadas por el partido demandante a las elecciones del 27 de mayo de 2007 fueron anuladas, 125 listas a las elecciones municipales, 7 listas de candidatos a los consejos generales del País Vasco y la lista de candidatos a las elecciones del Parlamento de la comunidad foral de Navarra. Las otras candidaturas presentadas por el partido demandante pudieron participar normalmente en las elecciones.

29. El 9 de mayo de 2007, el partido demandante interpuso un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Particularmente alegaba:

– la violación del derecho a un juicio justo con todas las garantías necesarias, por el hecho de que el procedimiento aplicado para examinar los recursos del abogado del Estado y de la fiscalía era el previsto en el artículo

12 § 3 en relación con el artículo 12 § 1 b) de la LOPP, y no el procedimiento contencioso-electoral previsto por el artículo 49 de la LOREG;

– la violación del derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o a través de representantes elegidos libremente en las elecciones periódicas por sufragio universal, en relación con el derecho a la libertad de asociación, como consecuencia de la anulación de las listas que había presentado como partido político legal que no formaba parte de lo que la Sala competente del Tribunal Supremo había designado como “el entorno Batasuna”, sin que mantuviera relaciones orgánicas o funcionales con ETA ni contara, entre sus dirigentes o afiliados, con personas condenadas por delitos de terrorismo.

30. Por una sentencia del 10 de mayo de 2007, el Tribunal Constitucional rechazó el recurso.

31. En cuanto a las quejas relativas al derecho a un juicio justo y con todas las garantías, la alta jurisdicción recordó que no forma parte de sus competencias la de examinar la interpretación de la legalidad efectuada por los órganos judiciales, en ausencia de arbitrariedad. Observa que el Tribunal Supremo, en su decisión del 5 de mayo de 2007, había estimado que la vía prevista por el artículo 12 de la LOPP era el procedimiento adecuado para examinar la presentación de las candidaturas por un partido político con la intención fraudulenta de eludir los efectos de la disolución de otro partido político, «es decir, con la finalidad abusiva de continuar con su actividad [de este último], quebrantando las sentencias de ilegalización». El Tribunal Supremo confirmó así su competencia para apreciar, si llega el caso, la continuidad o la sucesión de un partido disuelto por otro partido legal.

El Tribunal Constitucional se expresó a este respecto en los siguientes términos:

«Tenemos en este caso, de un lado, pues, un partido legal; de otro, la sospecha de que su primera actividad tras un largo período sin mayor presencia en la vida política fuera la de constituirse en instrumento para el acceso de un partido ilegalizado a las instituciones públicas. Eventualidad ésta que la Ley electoral impide expresamente que pueda materializarse a través de agrupaciones electorales, pero para la que no prevé una técnica específica en el supuesto de que intente consumarse por medio de un partido (...)perfectamente legal (...)

Ahora bien, si la sospecha de que con algunas de las candidaturas presentadas por un partido se pretende dar continuidad a un partido disuelto pudiera entenderse razonablemente como insuficiente para tachar a aquél de mero continuador de éste, los poderes públicos no pueden, sin embargo, dejar de reaccionar frente a esa eventual maniobra defraudatoria impidiendo la proclamación de aquellas candidaturas.

(...)

En el caso del partido recurrente, se ha acreditado en los autos núm. 6-2002 y 7-2002 que algunas de sus candidaturas ofrecen elementos de conexión con partidos declarados ilegales. Para ello se ha servido el Tribunal Supremo de la técnica prevista en la Ley electoral para la

invalidación de agrupaciones electorales. Una técnica que pudiera parecer extravagante aplicada a una parte de las candidaturas de un partido y no a la totalidad de las que éste ha presentado, pues el hecho de que todas ellas lo sean formalmente de un único partido político no permite trazar diferencias entre las mismas ni conferirles una existencia separada o autónoma. Sin embargo (...) puede también suceder que [el partido ilegalizado] procure hacerse con la estructura de otro partido de manera gradual y, sin llegar a hacerlo suyo por completo, adquirir en él una posición dominante o, cuando menos, significativa. En tal supuesto, la inexistencia de una dirección unitaria en el partido podría tener su consecuencia en la autonomía de las candidaturas por él formalizadas, reducidas respectivamente a unidad en centros directivos diferenciados.

La circunstancia de que buena parte de las candidaturas presentadas por el partido recurrente responden al designio de una maniobra defraudatoria ha quedado acreditada con la identificación de una trama conformada por un conjunto de candidaturas articuladas alrededor de una dirección separada de la oficial de aquel partido, a la que sólo cabe imputar las listas que, también presentadas en su nombre, no presentan indicios de conexión material con aquélla. No habiéndose alcanzado el punto en que la trama defraudatoria se confunda con la dirección formal del partido, la disolución de éste pudiera haber resultado desproporcionada, pero la indemnidad de las candidaturas que se han demostrado utilizadas al servicio de un fraude de la legalidad supondría una inaceptable infracción de la obligación de asegurar que se respeten y ejecuten todos los efectos previstos por las leyes para el supuesto de disolución de un partido político (art. 12.2 LOPP).”

El Tribunal Constitucional constata que el tribunal *a quo* se ha servido de la ley electoral para anular las listas de las agrupaciones electorales constituidas con fines fraudulentos. Consideró entonces probada:

«(...)la existencia de una trama defraudatoria en la que se han concertado determinadas candidaturas que, dotadas de autonomía frente al partido recurrente, se han constituido materialmente en sujetos electorales separados, esto es, en equivalentes de agrupaciones de electores sintonizadas bajo un designio común o, sencillamente, en un nuevo partido de facto, cuya suerte no ha de correr pareja con la del partido al que sólo les une una relación puramente formal.».

El Tribunal Constitucional señaló por otro lado, que el partido demandante no justificaba los motivos por los cuales sus posibilidades de defensa habrían disminuido a causa de la utilización del procedimiento indicado por la Sala competente del Tribunal Supremo. Por una parte, constató que el partido efectivamente había sido oído antes de la adopción, el 4 de mayo de 2007, de la decisión relativa al procedimiento a seguir para examinar los recursos de las partes demandantes y, por otra parte, que había tenido la ocasión de hacer valer sus derechos e intereses en el marco del procedimiento en cuestión, beneficiándose de todas las garantías adecuadas.

32. Por último, en cuanto a la queja relativa al derecho a participar en los asuntos públicos, el Tribunal Constitucional investigó si existía la trama fraudulenta y si estaba suficientemente comprobada para determinar si la

decisión del Tribunal Supremo había supuesto o no una vulneración del derecho invocado por el partido demandante.

La Alta jurisdicción se refirió a la constatación del Tribunal *a quo* que en su razonamiento evocaba:

«el hecho objetivo y debidamente verificado, de las tentativas de la organización terrorista ETA y de los partidos disueltos de participar, a pesar de las sentencias de disolución, en todos los procesos electorales de la comunidad autónoma del País Vasco y de la comunidad foral de Navarra con la única excepción, de las elecciones generales de 2004, utilizando las estrategias necesarias y dando las instrucciones pertinentes a las personas y a las organizaciones pertenecientes a su esfera de influencia»

Entre los indicios de carácter objetivo que el Tribunal Supremo había considerado pertinentes para llegar a su conclusión, la alta jurisdicción subrayó:

« (...)la detención, con ocasión de la operación antiterrorista de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado en la desarticulación del comando de «liberados» Uruderra, de [M.], coordinador de la Mesa de Navarra de la ilegalizada Batasuna en la zona Leiz-Sakana, en cuyo poder se encontró documentación [relativa a personas que figuraban en la lista de candidatos de una agrupación electoral y del partido demandante en la localidad de Ultzamau]. También el documento incautado al dirigente de ETA [A.] (...), del que se deriva, a juicio de la Sala, la estrategia de los partidos ilegalizados respecto del proceso electoral y del papel que en el marco de dicha estrategia quieren que ocupe el partido demandante de amparo. Confiere también relevancia la Sala al informe de la Comisaría General del Información sobre las elecciones a celebrar el 27 de mayo de 2007 en el que se alude al aprovechamiento de la cobertura de un partido político ya inscrito y que incluso manifiesta rechazar la violencia.

De otro lado, la Sala toma en consideración como indicio de carácter objetivo la propia trayectoria del partido político recurrente en amparo, que únicamente ha concurrido a las elecciones celebrados el día 15 de junio de 1977, no obteniendo representación alguna, no habiendo presentado desde entonces candidaturas a ninguna contienda electoral. A partir de la ilegalización de los partidos políticos Herri Batasuna, Euskal Herritarrok y Batasuna tampoco presentó candidaturas, limitándose a pedir el voto en los diferentes comicios para las agrupaciones electorales constituidas con el fin de suceder y continuar la actividad de los partidos políticos declarados ilegales y disueltos. En este sentido, resulta también relevante, sin duda, la información del diario «Deia» y de la agencia Europa Press sobre el resurgimiento y la revitalización electoral del partido político recurrente en amparo, que desde hacía mucho tiempo había abandonado la actividad electoral.

A los anteriores indicios, se añade, en fin, el protocolo de colaboración que en fecha 24 de enero de 2003, esto es, en fechas próximas a las sentencias de ilegalización, pactaron los miembros de Batasuna [P. y A.] con los miembros del partido político recurrente en amparo [G. B. y G. LI.] para intentar en la medida de lo posible frenar parte de los efectos de la ilegalización de Batasuna (STC 85/2003, de 8 de mayo, FJ 27). Y, en fin, la incautación en Francia a quien durante catorce años fue el responsable político de ETA, [A.], de varios documentos, entre los cuales en uno de ellos, encabezado con las palabras «qué hacer», se conectaba de manera sucesiva la ilegalización de Batasuna, con la congelación para un momento posterior de las siglas que dan nombre al partido recurrente en amparo.»

En cuanto a los criterios subjetivos tenidos en cuenta por el Tribunal Supremo, el Tribunal Constitucional consideró que los siguientes elementos eran conformes a su jurisprudencia: participación en las candidaturas anuladas de un número significativo de personas que habían figurado en buena posición en las listas de los partidos disueltos y en las de las agrupaciones electorales que habían intentado dar continuidad y suceder a los partidos disueltos; un gran número de estos candidatos había obtenido, por otro lado, puestos electivos en algunas listas presentadas por los partidos en cuestión o aun figuraban entre sus dirigentes, o habían desempeñado un papel predominante o importante en la concertación de las tentativas fraudulentas antes del proceso electoral.

Teniendo en cuenta la constatación del Tribunal *a quo*, que había considerado probada la existencia de una operación “del entorno de Batasuna” para utilizar un elevado número de candidaturas electorales del partido demandante para sucederla políticamente, y que dicha comprobación no había afectado al partido en sí sino solamente a una parte de sus candidatos, y considerando que la decisión del Tribunal Supremo de anular estas candidaturas no era arbitraria ni contraria a los derechos fundamentales, sino que revestía un carácter razonable y tenía en cuenta todos los intereses y los derechos en conflicto, el Tribunal Constitucional consideró que la restricción del derecho a participar en asuntos públicos estaba justificada.

33. Las actividades del partido demandante fueron suspendidas por un auto del 8 de septiembre de 2008 del Juez central de instrucción nº 5 en el marco de un procedimiento penal por presuntos delitos de integración en el seno de una organización terrorista y de colaboración con una organización terrorista.

34. Por una sentencia del 22 septiembre de 2008 de la Sala especial del Tribunal Supremo, el partido demandante fue declarado ilegal y disuelto. La disolución fue confirmada por una sentencia del 29 de enero de 2009 del Tribunal Constitucional.

II. EL DERECHO NACIONAL E INTERNACIONAL PERTINENTE

35. Las disposiciones pertinentes de la LOREG, modificadas por la LOPP, son del siguiente tenor:

Artículo 44 § 4

« No podrán presentar candidaturas las agrupaciones de electores que, de hecho, vengán a continuar o suceder la actividad de un partido político declarado judicialmente ilegal y disuelto, o suspendido. A estos efectos, se tendrá en cuenta la similitud sustancial de sus estructuras, organización y funcionamiento de las personas que los componen, rigen, representan o administran las candidaturas, de la procedencia de los medios de financiación o materiales, o de cualesquiera otras circunstancias relevantes que, como

su disposición a apoyar la violencia o el terrorismo, permitan considerar dicha continuidad o sucesión. »

Artículo 49

« 1. A partir de la proclamación, cualquier candidato excluido y los representantes de las candidaturas proclamadas o cuya proclamación hubiera sido denegada, disponen de un plazo de dos días para interponer recurso contra los acuerdos de proclamación de las *Juntas Electorales* (...) »

4. El amparo debe solicitarse en el plazo de dos días y el Tribunal Constitucional debe resolver sobre el mismo en los tres días siguientes.

5. Los recursos previstos en el presente artículo serán de aplicación a los supuestos de proclamación o exclusión de candidaturas presentadas por las agrupaciones de electores a las que se refiere el apartado 4 del artículo 44 de la presente Ley Orgánica, con las siguientes salvedades:

a) El recurso al que se refiere el apartado primero del presente artículo se interpondrá ante la Sala especial del Tribunal Supremo regulada en el artículo 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. (...) »

36. La disposición pertinente de la LOPP está redactada como sigue:

Artículo 12.

Efectos de la disolución judicial.

1. La disolución judicial de un partido político producirá los efectos previstos en las leyes y, en particular, los siguientes:

a) Tras la notificación de la sentencia en la que se acuerde la disolución, procederá el cese inmediato de toda la actividad del partido político disuelto. El incumplimiento de esta disposición dará lugar a responsabilidad, conforme a lo establecido en el Código Penal.

b) Los actos ejecutados en fraude de ley o con abuso de personalidad jurídica no impedirán la debida aplicación de ésta. Se presumirá fraudulenta y no procederá la creación de un nuevo partido político o la utilización de otro ya inscrito en el Registro que continúe o suceda la actividad de un partido declarado ilegal y disuelto.

c) La disolución determinará la apertura de un proceso de liquidación patrimonial, llevado a cabo por tres liquidadores designados por la Sala sentenciadora. El patrimonio neto resultante se destinará por el Tesoro a actividades de interés social o humanitario.

2. Corresponde a la Sala sentenciadora asegurar, en trámite de ejecución de sentencia, que se respeten y ejecuten todos los efectos previstos por las leyes para el supuesto de disolución de un partido político.

3. En particular, corresponderá a la Sala sentenciadora, previa audiencia de los interesados, declarar la improcedencia de la continuidad o sucesión de un partido

disuelto a la que se refiere el párrafo b) del apartado 1, teniendo en cuenta para determinar la conexión la similitud sustancial de ambos partidos políticos, de sus estructura, organización y funcionamiento, de las personas que las componen, rigen, representan o administran, de la procedencia de los medios de financiación o materiales, o de cualesquiera otras circunstancias relevantes que, como su disposición a apoyar la violencia o el terrorismo, permitan considerar dicha continuidad o sucesión en contraste con los datos y documentos obrantes en el proceso en el que se decretó la ilegalización y disolución..

(...).»

37. El artículo 61 de la LOPJ, modificado por la LOPP, se lee así:

Artículo 61

«1. Una Sala formada por el Presidente del Tribunal Supremo, los Presidentes de Sala y el Magistrado más antiguo y el más moderno de cada una de ellas conocerá:

De los recursos de revisión (...).

De los incidentes de recusación (...).

De las demandas de responsabilidad civil que se dirijan contra los presidentes de Sala (...).

De la instrucción y enjuiciamiento de las causas contra los Presidentes de Sala (...).

Del conocimiento de las pretensiones de declaración de error judicial cuando este se impute a una Sala del Tribunal Supremo.

De los procesos de declaración de ilegalidad y consecuente disolución de los partidos políticos, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos.

(...) ».

38. Otras disposiciones legales pertinentes están expuestas en la sentencia *Etxeberria y otros c. España* (n^{os} 35579/03, 35613/03, 35626/03 y 35634/03, 30 de junio de 2009), en la que también se reproducen extractos de la Resolución n^o 1308 (2002) de la Asamblea parlamentaria del Consejo de Europa titulada «Restricciones concernientes a los partidos políticos en los Estados miembro del Consejo de Europa», extractos de las líneas directrices sobre la prohibición y la disolución de partidos políticos y las medidas análogas adoptadas por la Comisión de Venecia en su reunión plenaria del 10 y 11 de diciembre de 1999, así como el código de buena conducta en materia electoral adoptado por la Comisión de Venecia el 18 y 19 de octubre de 2002.

EN DERECHO

I. SOBRE LA VIOLACIÓN ALEGADA DEL ARTÍCULO 3 DEL PROTOCOLO N^o 1

39. En el marco de la demanda n^o 51762/07, el partido demandante se queja de haber sido privado de la posibilidad de presentar algunas de sus

candidaturas electorales a las elecciones al Parlamento de la Comunidad foral de Navarra, lo que impidió a los electores expresar libremente su opinión a través de su voto y estar representados por los elegidos democráticamente por designación en el seno de las instituciones, lo que atentaría de manera arbitraria y desproporcionada a la libertad de expresión y de opinión. Invoca el artículo 3 del Protocolo nº 1, que tiene la siguiente redacción:

« Las Altas Partes contratantes se comprometen a organizar, a intervalos razonables, elecciones libres con escrutinio secreto, en condiciones que garanticen la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo. »

40. El Gobierno se opone a esta tesis.

A. Sobre la admisibilidad

41. El Tribunal constata que esta queja no está manifiestamente mal fundada en el sentido del artículo 35 § 3 del Convenio. El Tribunal aprecia además que no concurre ningún otro motivo de inadmisibilidad. Acuerda, por tanto, declararla admisible.

B. Sobre el fondo

1. Tesis de las partes

a) El Gobierno

42. El Gobierno se refiere a la disolución de los partidos políticos Batasuna y Herri Batasuna, que el Tribunal ha considerado conforme a las exigencias del Convenio por una sentencia del 30 junio de 2009 (*Herri Batasuna y Batasuna*, ya citada, §§ 93-94) y remite al artículo 12 de la LOPP (párrafo 36 más arriba) relativo al fraude de ley cometido por la creación o la utilización de un partido que existe para suceder o dar continuidad a un partido declarado ilegal y disuelto. El Gobierno estima que no se trata de una restricción injustificada al derecho de voto susceptible de vulnerar su contenido esencial, sino de la aplicación de todas las consecuencias de la disolución de un partido político frente a las tentativas de darle continuidad a través de las candidaturas presentadas con este fin.

43. En cuanto a las exigencias de previsión, el Gobierno indica que la medida estaba prevista por el artículo 12 §§ 1 b), 2 y 3 de la LOPP. Estas disposiciones prevén en efecto, la obligación de respetar todos los efectos previstos por las leyes cuando un partido político es disuelto, lo que implica la anulación de las candidaturas que tienen fuertes y comprobados vínculos con los partidos políticos disueltos. El párrafo 3 del artículo 12 de la LOPP se refiere, particularmente, a la utilización de un partido político ya inscrito en el Registro que proseguiría o continuaría la actividad de un partido declarado ilegal o disuelto.

El Gobierno señala por otra parte, que en el caso de utilización de las candidaturas de un partido político ya existente, hay que aplicar el

procedimiento previsto por el artículo 12 § 3 en relación con el artículo 12 § 1 b) de la LOPP, que se inscribe en el ámbito de la ejecución de la sentencia de disolución de los partidos *Batasuna* y *Herri Batasuna*, y no el procedimiento previsto en el artículo 49 § 5 de la Ley orgánica relativa al régimen electoral general, como era el caso para las agrupaciones electorales. El procedimiento seguido ha sido equitativo y los demandantes nunca han estado en una situación en la que no pudieran defenderse.

El Gobierno estima que la interpretación por los tribunales internos de las disposiciones citadas no era arbitraria. Según él, éstos sólo prohibieron las candidaturas en las que las circunstancias permitían concluir que perseguían la continuidad de las actividades de un partido político declarado ilegal y disuelto debido a su apoyo al terrorismo y su conducta contraria al orden democrático.

44. En cuanto a la necesidad de la medida, el Gobierno estima que la disolución de los partidos políticos *Batasuna* y *Herri Batasuna* habría sido inútil si hubieran podido proseguir *de facto* sus actividades a través de las candidaturas del partido demandante. Subraya que sólo algunas listas del partido político demandante han sido anuladas, después de un examen individual detallado de las circunstancias de cada candidatura por el Tribunal Supremo, corroborando así la proporcionalidad de la medida en relación con el fin perseguido. Se refiere por otra parte, al párrafo 55 de la sentencia *Exteberria y otros*, antes citada.

45. A la luz de los argumentos arriba mencionados, el Gobierno estima que no ha habido violación del artículo 3 del Protocolo nº 1.

b) El demandante

46. El partido demandante observa que ni la fiscalía ni el abogado del Estado lo consideran como sucesor de los partidos disueltos, lo que explica según él, que no hayan pedido la anulación del conjunto de las candidaturas que presentó sino solamente, de una parte de ellas. Hace valer que la LOPP, adoptada el 27 de junio de 2002, es una ley *ad hoc* cuyo único objetivo es dar un marco legislativo a la disolución de partidos políticos pertenecientes a la izquierda independentista Vasca.

47. Estima que el Tribunal Constitucional no efectuó ningún análisis individualizado de las candidaturas para probar la materialización, en el seno de cada una de ellas, de la intención de defraudar las sentencias que declararon la ilegalidad de los partidos disueltos, dando continuidad a la actividad de dichos partidos. En efecto, para el partido demandante, ningún elemento objetivo entre los considerados por el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional en sus sentencias, puede ser considerado como prueba de la existencia de una «maniobra fraudulenta». En cuanto a los elementos subjetivos, el demandante discute aquellos que el Tribunal Supremo tuvo en consideración y que el Tribunal Constitucional validó y, en particular, el de la «contaminación ulterior», o participación en las candidaturas no proclamadas de un número significativo de personas que

habían sido candidatas en las listas de los partidos declarados ilegales y disueltos, y en el seno de las candidaturas de las agrupaciones electorales constituidas para asegurar la continuidad y suceder a estos partidos disueltos. Critica también la aplicación, en este caso, de otros elementos subjetivos tales como el «porcentaje significativo» de candidatos «contaminados» en una candidatura, su colocación en una posición elegible en la lista y la antigüedad (antes 1999) de la participación electoral de algunos candidatos en las candidaturas, entre otros. Subraya que, según sus Estatutos, «rechaza la violencia», algo que ni el Tribunal Supremo ni el Tribunal Constitucional tuvieron en consideración.

48. Por otra parte, el partido demandante considera que la medida de la que fue objeto, no era proporcionada al fin perseguido y no respondía a una necesidad imperiosa: tuvo efectos mucho más amplios que la sola anulación de sus candidaturas. En efecto, desde el punto de vista del individuo cuya presencia en una candidatura justificó la anulación de esta lista, es considerado como «contaminante» y, en consecuencia, inelegible de manera absoluta y para siempre, lo que no puede ser considerado como proporcionado a los fines legítimos perseguidos (*Selim Sadak y otros c. Turquía*, n^{os} 25144/94, 26149/95 26154/95, 27100/95 y 27101/95, § 38, CEDH 2002-IV). Desde el punto de vista de la colectividad afectada, los efectos de poner fuera de la ley a los partidos disueltos, se extienden a millares de ciudadanos vascos, en tanto que electores o candidatos.

49. El partido demandante subraya que en todas las etapas de los procedimientos de disolución de los partidos políticos y de la prohibición de las candidaturas en las diversas elecciones, es siempre la misma formación del Tribunal Supremo la que toma las decisiones esenciales en la materia. Estima que, en este caso, la Sala en cuestión del Tribunal Supremo se atribuyó a sí misma, *contra legem*, el poder de declarar la anulación de las candidaturas que busquen la continuidad de los partidos disueltos en virtud del artículo 44 § 4 de la LOREG, cuando se trataba de un contencioso de naturaleza electoral. Así, para el partido demandante, el procedimiento de anulación de las listas de candidatos no cumplió las exigencias de equidad procedimental y de seguridad jurídica (*Ždanoka c. Letonia*, n^o 58278/00, 6 de marzo de 2003 (dec.) y *Podkolzina c. Letonia*, n^o 46726/99, §§ 35 y 36, 9 abril de 2002). Manifiesta, por otra parte, que el Tribunal Constitucional estimó, el 21 de mayo de 2009, el recurso de amparo presentado por *Iniciativa Internacionalista-La solidaridad entre los pueblos (IISP)* contra la decisión del Tribunal Supremo del 16 de mayo de 2009 de anular las candidaturas presentadas por este partido a las elecciones europeas de 2009. Para rechazar la anulación de la lista de IISP, el Tribunal Constitucional habría aceptado argumentos que había rechazado durante seis años para otras candidaturas electorales.

50. Visto lo anterior, el demandante estima que la medida litigiosa no era ni proporcionada al fin perseguido ni necesaria en una sociedad

democrática, y que atentó contra el contenido esencial del derecho a presentarse a las elecciones.

2. *Apreciación del Tribunal*

51. El Tribunal constata de entrada que, aunque las circunstancias factuales y los problemas jurídicos no sean idénticos a los de la demanda *Etxebarria y otros c. España* en la que, por una sentencia del 6 de noviembre de 2009, se declara que no hubo violación del artículo 3 del Protocolo nº 1, el razonamiento que desarrolló en los párrafos 47-50 de dicha sentencia, en cuanto a una queja similar a la planteada en las presentes demandas, se aplica también en este caso. Dichos párrafos disponen como sigue:

« El Tribunal subraya en primer lugar que el artículo 3 del Protocolo nº 1 consagra un principio fundamental en un régimen político verdaderamente democrático y reviste por tanto una importancia capital en el sistema del Convenio (*Mathieu-Mohin y Clerfayt c. Bélgica*, 2 de marzo de 1987, § 47, serie A nº 113). En efecto, la democracia representa un elemento fundamental del «orden público europeo», y los derechos garantizados por el artículo 3 del Protocolo nº 1 son cruciales para el establecimiento y el mantenimiento de los fundamentos de una verdadera democracia regida por la preeminencia del derecho (ver, en último lugar y entre muchas otras, *Ždanoka* ya citada, §§ 98 y 103).

Sin embargo, el Tribunal recuerda que, por muy importantes que sean, los derechos reconocidos en el artículo 3 del Protocolo nº 1 no son absolutos. Tal como los reconoce el artículo 3 sin enunciarlos en términos expresos ni menos aun definirlos, hay espacio para «las limitaciones implícitas» (*Gitonas y otros c. Grecia*, 1 de julio de 1997, § 39, *Repertorio* 1997-IV). En sus respectivos ordenamientos jurídicos, los Estados contratantes vinculan los derechos de voto y de elegibilidad a condiciones a las que el artículo 3 no pone obstáculo, en principio. Gozan de un amplio margen de apreciación en esta materia, aunque es al Tribunal a quien incumbe decidir en última instancia, sobre el cumplimiento de las exigencias del Protocolo nº 1; debe asegurarse que dichas condiciones no reduzcan los derechos de los que se trata, hasta el punto de vulnerar su contenido esencial y de privarlos de su efectividad, que persiguen un fin legítimo y que los medios empleados no se estimen desproporcionados (*Ždanoka* ya citada, § 115, y *Matthews c. Reino Unido* [GC], nº 24833/94, § 63, CEDH 1999-I), sin perder de vista la necesidad de habilitación legal para la ejecución de cualquier medida restrictiva de los derechos garantizados por esta disposición.

La noción de «limitación implícita» que se deriva del artículo 3 del Protocolo nº 1 significa también que el Tribunal no aplica los criterios tradicionales de «necesidad» o de «necesidad social imperiosa» que son utilizados en el ámbito de los artículos 8-11 del Convenio. Cuando tiene que conocer cuestiones referidas a la conformidad de una restricción al artículo 3 del Protocolo nº 1, el Tribunal se atiene esencialmente a dos criterios: por una parte, investiga si hubo arbitrariedad o falta de proporcionalidad y por otra, si la restricción atentó contra la libre expresión de la opinión pública (*Ždanoka* ya citada, § 115). Además, el Tribunal subraya la necesidad de apreciar toda legislación electoral a la luz de la evolución política del País concernido, lo que implica que características inaceptables en el marco de un sistema pueden justificarse en el contexto de otro (ver, particularmente, los asuntos *Mathieu-Mohin y Clerfayt*, y *Podkolzina* ya citados).

Finalmente, el Tribunal distingue entre el derecho de voto, en el aspecto «activo» de los derechos garantizados por el artículo 3 del Protocolo nº 1, y el derecho de presentarse a las elecciones, que constituye su aspecto «pasivo». Observa que el derecho de presentarse a las elecciones legislativas puede ser definido por exigencias más estrictas que el derecho de voto. En efecto, mientras que el criterio relativo al aspecto «activo» del artículo 3 del Protocolo nº 1 implica comúnmente una apreciación más amplia de la proporcionalidad de las disposiciones legales que privan a una persona o a un grupo de personas del derecho de voto, el enfoque adoptado por el Tribunal en cuanto al aspecto «pasivo» de esta disposición se limita esencialmente a verificar la ausencia de arbitrariedad en los procedimientos internos que conduzcan a privar a un individuo de la elegibilidad (*Melnitchenko c. Ucrania*, 19 de octubre de 2004, § 57, y *Ždanokaya citada*, § 115). »

52. El Tribunal señala, en primer lugar, que la medida litigiosa estaba prevista por el ordenamiento jurídico español (artículo 12 §§ 1 b) y 3 de la LOPP). En efecto, la disposición en cuestión estaba publicada en el boletín oficial y en vigor en el momento en que las candidaturas del partido político demandante han sido anuladas, lo que confiere a la ley un carácter suficientemente previsible y accesible. El Tribunal constata por otra parte, que el demandante ha podido presentar observaciones al respecto, que han sido rechazadas de manera motivada por el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional.

53. En cuanto a los fines de la medida litigiosa, el Tribunal señala que, conforme al artículo 12 § 1 de la LOPP, la disolución judicial de un partido político, en este caso Batasuna y Herri Batasuna produce efectos previstos por la ley y entraña, en particular, la prohibición de utilizar otro partido político ya inscrito en el Registro para perseguir la actividad de un partido disuelto. Tal utilización se presume fraudulenta. La ley tiene en cuenta, entre otros elementos, la similitud substancial de las estructuras, de la organización y del funcionamiento de los partidos en cuestión, de sus miembros y de sus dirigentes o representantes, así como cualquier otra circunstancia significativa tal como su disposición a apoyar la violencia o el terrorismo. El Tribunal toma nota del argumento del Gobierno según el cual la disolución de los partidos políticos Batasuna y Herri Batasuna habría sido inútil si hubieran podido proseguir *de facto* su actividad a través de las candidaturas del partido demandante. Por tanto, juzga que la restricción litigiosa perseguía fines compatibles con el principio de la preeminencia del derecho y los objetivos generales del Convenio, a saber, particularmente, la protección del orden democrático.

54. Queda por establecer si la anulación de ciertas candidaturas del partido político demandante era proporcionada al fin perseguido. En este tema, el Tribunal es de la opinión de que las autoridades nacionales se han basado en numerosos elementos que permiten concluir que las candidaturas en litigio pretendían asegurar la continuidad de las actividades de los partidos políticos previamente declarados ilegales, como, por ejemplo, la detención, durante una operación antiterrorista de las fuerzas de seguridad del Estado dirigida al desmantelamiento de un comando de «liberados», de un coordinador del órgano ejecutivo para Navarra de uno los partidos

disueltos, que tenía documentos relativos a personas que figuraban en las listas del partido demandante, el documento incautado a un dirigente de ETA exponiendo la estrategia de los partidos disueltos en relación al proceso electoral, y el papel que estos últimos deseaban que el partido demandante jugase en el marco de dicha estrategia o incluso, el historial del partido demandante, que no había presentado listas desde las elecciones de 1977, limitándose a pedir el voto para las agrupaciones electorales que se habían constituido para dar continuidad a la actividad de los partidos políticos disueltos.

55. El Tribunal observa que las autoridades judiciales tomaron las decisiones de anulación de las candidaturas de modo individualizado y, tras un examen contradictorio durante el cual, el partido demandante pudo presentar observaciones, comprobando la existencia inequívoca de vinculación entre algunas de sus candidaturas y los partidos políticos declarados ilegales.

56. En opinión del Tribunal, ha quedado suficientemente probado por las jurisdicciones internas españolas que las candidaturas litigiosas del partido demandante pretendían asegurar la continuidad de las actividades de Batasuna y Herri Batasuna, que anteriormente habían sido disueltos debido a su apoyo a la violencia y a las actividades de la organización terrorista ETA.

57. El Tribunal observa que del contexto político existente en España, marcado por la presencia de partidos políticos de carácter independentista en el seno de los Parlamentos de algunas Comunidades autónomas, y en particular en el País Vasco, resulta que la medida litigiosa no respondía a una intención de prohibir toda manifestación de ideas separatistas. Por lo tanto, considera que su propia jurisprudencia, según la cual la expresión de puntos de vista separatistas, no implica *per se* una amenaza contra la integridad territorial del Estado y la seguridad nacional, ha sido respetada (*Organización macedoniana unida Ilinden y otros c. Bulgaria*, nº 59491/00, § 76, 19 de enero de 2006).

58. Por consiguiente, la Tribunal estima que la restricción litigiosa es proporcionada al fin legítimo perseguido y que, en ausencia de arbitrariedad, no atentó contra la libre expresión de la opinión del pueblo. Por tanto, no hubo violación del artículo 3 del Protocolo nº 1.

II. SOBRE LA ALEGADA VIOLACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 10 Y 11 DEL CONVENIO

59. Invocando los artículos 10 y 11 del Convenio (en el ámbito de las demandas nºs 51762/07 y 51882/07), el demandante se queja de la anulación de algunas de sus candidaturas a las elecciones al Parlamento de la Comunidad foral de Navarra (1) así como a las elecciones de los consejos generales del País Vasco (7) y a las elecciones municipales del País Vasco (125), mientras que otras 123 listas han sido aceptadas. Subraya que tal

medida prohíbe no sólo la participación de los candidatos en el debate político electoral y en la gestión de los asuntos públicos, sino que constituye también una traba a la libre elección de los electores y una vulneración directa al ejercicio por parte del pueblo, de su derecho a la libre expresión de sus opiniones y a la libre elección de sus representantes en las instituciones.

60. Las invocadas disposiciones del Convenio disponen como sigue:

Artículo 10

“1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. El presente artículo no impide que los Estados sometan a las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa.

2. El ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones, previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos de terceros, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial.”

Artículo 11

“1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación, incluido el derecho de fundar, con otras, sindicatos y de afiliarse a los mismos para la defensa de sus intereses.

2. El ejercicio de estos derechos no podrá 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 de la moral, o la protección de los derechos y libertades de terceros. El presente artículo no prohíbe que se impongan restricciones legítimas al ejercicio de estos derechos por los miembros de las fuerzas armadas, de la policía o de la Administración del Estado.

A. Sobre la admisibilidad

61. El Gobierno alega la falta de agotamiento de las vías de recursos internos. Hace valer que el recurso de amparo interpuesto por el demandante estaba basado en el derecho a un juicio justo y el derecho a participar en los asuntos públicos, pero no en los derechos protegidos por los artículos 10 y 11 del Convenio.

62. Señala además, que en un contexto electoral, la libertad de expresión debe ser analizada como una forma específica del derecho a participar en los asuntos públicos, reconocido en el artículo 3 del Protocolo nº 1. Por ello, las cuestiones planteadas no se refieren a la libertad de expresión, más allá de su intrínseco vínculo con el ámbito material del artículo 3 del Protocolo nº 1.

63. El demandante alega que invocó expresamente, entre otros, los artículos 22 (libertad de asociación) y 23 (derecho a participar en los asuntos públicos) de la Constitución española.

64. Conforme a la jurisprudencia del Tribunal, el demandante subraya que el derecho a elecciones libres a nivel local se encuentra bajo la protección del derecho a la libertad de expresión (*Rekvényi c. Hungría* [GC], nº 25390/94, § 26, CEDH 1999-III, y *Ahmed y otros c. Reino Unido*, 2 de septiembre de 1998, § 41, *Repertorio de sentencias y decisiones* 1998-VI). A este respecto, considera que la prohibición impuesta a un partido político de presentar candidatos a las elecciones, además de que impide a los candidatos participar en el debate electoral, constituye un obstáculo grave a los fundamentos mismos de la democracia. Esta prohibición también constituye una injerencia en el derecho a la libertad de asociación en la medida en que atenta contra el derecho de los ciudadanos a asociarse libremente con el fin de participar en el debate político, de solicitar los votos de los electores y de representarlos en las instituciones (*Partido comunista unificado de Turquía y otros c. Turquía*, 30 de enero de 1998, §§ 42 y 43, *Repertorio* 1998-I).

65. A la luz de las quejas presentadas en amparo por el demandante, el Tribunal constata que no existe ninguna cuestión de falta de agotamiento de las vías internas respecto de la queja del demandante relativa al artículo 11 del Convenio.

66. En cuanto a la queja derivada del artículo 10 del Convenio, el Tribunal recuerda que este derecho debe ser interpretado englobando también el de comunicar informaciones e ideas a terceros en el contexto político. Así, aunque el derecho a la libertad de expresión está ligado, *in concreto*, a un procedimiento electoral, ello no excluye su aplicación en los presentes asuntos (*Exteberria y otros*, ya citada, § 64). En efecto, en el asunto *Exteberria y otros*, el Tribunal constató (§ 70) que la queja derivada del artículo 10 se remitía a los mismos hechos que las quejas planteadas sobre el mismo ámbito del artículo 3 del Protocolo nº 1, y recordaba que esta última disposición constituye una *lex specialis* en cuanto al ejercicio del derecho de voto. El Tribunal estima que esta cuestión está estrechamente ligada a la esencia de las quejas enunciadas por el demandante sobre los artículos 10 y 11 del Convenio que están íntimamente ligados entre sí, y decide acumularla a la cuestión de fondo.

67. En cuanto a la aplicabilidad de los artículos 10 y 11 del Convenio en este caso, el Tribunal remite a sus conclusiones en el asunto *Exteberria y otros* (ya citado, §§ 62-65), en el que concluyó que el derecho a la libertad

de expresión debía ser interpretado englobando también el de comunicar informaciones e ideas a terceros en un contexto político, el hecho de estar ligado *in concreto* a un procedimiento electoral no basta para excluir su aplicación en el presente asunto

68. A la luz de lo anterior, el Tribunal concluye la aplicabilidad del artículo 10, así como la del artículo 11, con el que está íntimamente ligado en este caso.

69. Consta que estas quejas no están manifiestamente mal fundadas en el sentido del artículo 35 § 3 del Convenio. Por tanto, acuerda declararlas admisibles.

B. Sobre el fondo

1. Tesis de las partes

a) El Gobierno

70. El Gobierno reitera su argumento según el cual esta queja debe ser analizada como una forma específica del derecho a participar en los asuntos públicos, reconocido en el artículo 3 del Protocolo nº 1, y remite a sus observaciones desde la perspectiva de esta disposición.

Recuerda que hubo candidaturas del partido demandante que no fueron anuladas y que personas que figuraban en las listas no anuladas fueron elegidas. La actividad del partido demandante prosiguió hasta su disolución por una sentencia dictada por el Tribunal Supremo el 22 de septiembre de 2008.

b) El demandante

71. El partido político demandante ha presentado observaciones conjuntas para las quejas relativas a los artículos 10 y 11 del Convenio y 3 del Protocolo nº 1, cuyo resumen figura más arriba (párrafos 46-50)

2. Apreciación del Tribunal

a) Demanda nº 51672/07

72. La demanda concierne a la imposibilidad del partido demandante de presentar algunas de sus listas electorales a las elecciones al Parlamento foral de Navarra. El Tribunal constata que la queja derivada del artículo 10 se remite pues a los mismos hechos que las quejas planteadas en el mismo ámbito del artículo 3 del Protocolo nº 1. A este respecto recuerda que esta última disposición constituye una *lex specialis* en cuanto a ejercer el derecho de voto (*Hirst c. Reino Unido* (nº 2) [GC], nº 74025/01, § 89, CEDH 2005, y *Ždanoka*, ya citada). Esta consideración es aplicable *a fortiori* al derecho subjetivo de presentarse candidato. Por consiguiente, el Tribunal remite a las conclusiones alcanzadas anteriormente, desde la

perspectiva del artículo 3 del Protocolo nº 1 y declara que no se plantea ninguna cuestión distinta a la luz de los artículos 10 y 11 del Convenio.

b) Demanda nº 51882/07

73. La demanda se funda en la imposibilidad del partido demandante de presentar algunas de sus candidaturas a las elecciones a los Consejos generales y a las elecciones municipales del País Vasco. En la medida en que el artículo 10 y 11 son las únicas disposiciones invocadas, el Tribunal recuerda que más arriba concluyó que no había violación del artículo 3 del Protocolo nº 1, –disposición que no es aplicable en este caso – en tanto que la medida de anulación de la que habían sido objeto algunas candidaturas del partido demandante era proporcionada al fin legítimo perseguido y no había atentado contra la libre expresión de la opinión del pueblo (párrafo 58 más arriba).

74. Teniendo en cuenta el estrecho vínculo entre los derechos a la libertad de expresión y de asociación y los criterios establecidos por su jurisprudencia concerniente al artículo 3 del Protocolo nº 1, el Tribunal opina que el Estado está en el derecho de disponer de un margen de apreciación comparable al aceptado en la jurisprudencia que concierne a esta disposición. A la luz de las consideraciones que lo condujeron a la declaración de inexistencia de violación del artículo 3 del Protocolo nº 1 en cuanto a la demanda nº 51762/07, y teniendo en cuenta de hecho que el presente asunto concierne a un partido político y no a un demandante individual, el Tribunal estima que las autoridades españolas no han excedido el margen de apreciación del que disponían según los artículos 10 y 11 del Convenio. Por consiguiente, el Tribunal concluye que no hay violación de los artículos 10 y 11 del Convenio.

III. SOBRE LA ALEGADA VIOLACIÓN DEL ARTÍCULO 13 DEL CONVENIO

75. El demandante estima que tanto el recurso del que dispuso ante el Tribunal Supremo como el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, no constituyen recursos efectivos en el sentido del artículo 13 del Convenio.

El artículo 13 del Convenio se lee así:

« Toda persona cuyos derechos y libertades reconocidos en el (...) Convenio han sido vulnerados tiene derecho a la concesión de un recurso efectivo ante una instancia nacional (...). »

A. Sobre la admisibilidad

76. El Tribunal constata que esta queja no está manifiestamente mal fundada en el sentido del artículo 35 § 3 del Convenio. El Tribunal aprecia por otra parte, que no concurre ningún otro motivo de inadmisibilidad. Acuerda, por tanto, declararla admisible.

B. Sobre el fondo*1. Tesis de las partes***a) El demandante**

77. En sus observaciones, el demandante sostiene de una parte que en todas las etapas de los procedimientos de disolución de los partidos Herri Batasuna, Batasuna y Euskal Herritarrok y de prohibición de candidaturas a las diversas elecciones, fue siempre la misma formación del Tribunal Supremo la que tomó las decisiones esenciales en la materia. Subraya, por otra parte, que el recurso de amparo presentado ante el Tribunal Constitucional no respondía a las exigencias de un recurso efectivo. Alega a este respecto que la alta jurisdicción ejerció un control judicial demasiado restringido sobre los motivos y los efectos de la medida litigiosa así como sobre sus consecuencias para el demandante, y no examinó la necesidad y la proporcionalidad de la medida litigiosa. El Tribunal Constitucional no habría procedido por otra parte a ningún análisis individualizado de las candidaturas electorales anuladas, y además habría rechazado examinar la violación de un derecho reconocido por el Convenio.

b) El Gobierno

78. El Gobierno juzga lógico y razonable que sea la misma formación del tribunal que dictó la sentencia en lo principal (en este caso concreto, la sentencia de disolución de los partidos Batasuna y Herri Batasuna), la que se encargue de la ejecución de esta última. Recuerda por otro lado, que la Sala especial del Tribunal Supremo constituye una clase de «sala plenaria reducida», donde están representadas todas las Salas del tribunal, entre otros, por sus presidentes.

En cuanto al carácter supuestamente inefectivo del recurso de amparo, el Gobierno indica que el demandante se limita a manifestar, sin apoyarlo, su desacuerdo con la apreciación efectuada por la jurisdicción *a quo* sobre la base de pruebas suficientes, examinadas con respeto de las garantías, y contra las que pudo formular las observaciones que estimó oportunas.

2. Apreciación del Tribunal

79. El Tribunal recuerda que, si el objeto del artículo 13 del Convenio es proporcionar un medio a través del cual los justiciables puedan obtener, a nivel nacional, la reparación de las vulneraciones de los derechos garantizados por el Convenio, antes de ejecutar el mecanismo internacional de queja ante el Tribunal (*Kudła c. Polonia* [GC], n° 30210/96, § 152, CEDH 2000-XI), la protección ofrecida por esta disposición no alcanza, sin embargo, a exigir una forma particular de recurso, los Estados contratantes tienen reconocido un cierto margen de apreciación en cuanto a la manera de cumplir con las obligaciones que les impone esta disposición (ver, por ejemplo, *Kaya c. Turquía*, 19 de febrero de 1998, § 106, *Repertorio* 1998-I).

80. En la medida en que la queja del demandante descansa sobre la efectividad del procedimiento ante el Tribunal Supremo, el Tribunal constata que este último ha estimado que la vía prevista por el artículo 12 de la LOPP era el procedimiento adecuado para examinar las candidaturas presentadas por un partido político con la intención fraudulenta «de continuar la actividad [de otro partido disuelto], eludiendo así las sentencias de disolución». El Tribunal Supremo ha confirmado, por tanto, su competencia para apreciar, si llega el caso, la continuidad o la sucesión de un partido disuelto por otro partido legal. El Tribunal no habría de llegar a una conclusión diferente en ausencia de arbitrariedad, salvo si y en la medida en que el procedimiento en cuestión pudiera haber atentado contra los derechos y libertades salvaguardados por el Convenio (ver, entre otras, la sentencia *Tejedor García c. España*, 16 de diciembre de 1997, § 31, *Repertorio* 1997-VIII). Constata que tanto la fiscalía y el abogado del Estado, por una parte, como el partido demandante por otra, pudieron presentar sus alegaciones al respecto, en el marco de un procedimiento contradictorio. Recuerda que, en principio, incumbe a las jurisdicciones internas la responsabilidad de velar por el buen desarrollo de sus propios procedimientos, en particular, cuando se trata, como en este caso, de resolver una cuestión relativa a la competencia de los tribunales para tratar un asunto. El Tribunal llega a la misma conclusión cuando se trata de examinar la queja relativa a la composición de la Sala especial del Tribunal Supremo –constituida según el artículo 61 § 1 LOPJ– llamada a zanjar el procedimiento de anulación de las candidaturas en cuestión.

81. En cuanto a la queja del demandante sobre la eficacia del procedimiento ante el Tribunal Constitucional, el Tribunal recuerda que la obligación de los tribunales de motivar sus decisiones no puede interpretarse como exigencia de una respuesta detallada a cada argumento (*García Ruiz c. España* [GC], n° 30544/96, CEDH-1999-I, § 26). Señala que, en otras situaciones, puede ser suficiente que una jurisdicción superior rechace un recurso refiriéndose solamente a las disposiciones legales que prevén este procedimiento, cuando las cuestiones planteadas por el recurso no revisten una importancia particular o no ofrecen una posibilidad suficiente de éxito (ver, entre otras, *Vogl c. Alemania* (dec.), n° 65863/01, 5 de diciembre de 2002, y *Burg y otros c. Francia* (dec.), n° 34763/02, CEDH 2003-I). En este caso, el Tribunal constata que tanto el Tribunal Supremo como el Tribunal Constitucional han examinado el fondo de las pretensiones del demandante y las han rechazado por decisiones suficientemente motivadas y privadas de arbitrariedad. A pesar del desacuerdo del demandante con la resolución dictada, el Tribunal no ve ningún motivo para concluir que los procedimientos seguidos en este caso no constituyeran un recurso efectivo para las quejas planteadas por el demandante en el sentido del artículo 13 del Convenio.

82. Por consiguiente, no hubo violación del artículo 13 del Convenio.

POR ESTOS MOTIVOS, EL TRIBUNAL

1. *Acumula al examen de fondo*, por unanimidad, la excepción del Gobierno relativa a la falta de agotamiento de las vías de recurso internas en cuanto a la queja sobre el artículo 10 del Convenio y la *rechaza*;
2. *Declara*, por unanimidad, las demandas admisibles;
3. *Dice*, por seis votos contra uno, que no ha habido violación del artículo 3 del Protocolo n° 1;
4. *Dice*, por seis votos contra uno, que no se plantea ninguna cuestión distinta bajo el ángulo de los artículos 10 y 11 del Convenio, por lo que concierne a la demanda n° 51762/07;
5. *Dice*, por cinco votos contra dos, que no ha habido violación de los artículos 10 y 11 del Convenio, por lo que concierne a la demanda n° 51882/07;
6. *Dice*, por unanimidad, que no ha habido violación del artículo 13 del Convenio.

Hecho en francés, comunicado después por escrito el 7 de diciembre de 2010, en aplicación del artículo 77 §§ 2 y 3 del Reglamento.

Santiago Quesada
Secretario

Josep Casadevall
Presidente

A la presente sentencia se adjunta, conforme a los artículos 45 § 2 del Convenio y 74 § 2 del reglamento, la exposición de las opiniones disidentes de las juezas Gyulumyan y Power.

J.C.M.
S.Q.

OPINION DISIDENTE DE LA JUEZ GYULUMYAN

No puedo suscribir la conclusión de la mayoría en cuanto a que no hubo violación del artículo 3 del Protocolo nº 1 y que no se plantea ninguna cuestión distinta bajo el ángulo del artículo 11 del Convenio.

1. Uno de los fundamentos esenciales de una sociedad democrática es un régimen apropiado para garantizar el desarrollo libre y equitativo de las elecciones legislativas. El artículo 3 del Protocolo nº 1 exige, sin duda alguna, elecciones libres que las Altas Partes contratantes se comprometan a organizar que se desarrollen «en condiciones que aseguren la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo». En su sentencia del 2 de marzo de 1987 dictada en el asunto *Mathieu-Mohin y Clerfayt c. Bélgica* (§ 47, serie A nº 113), el Tribunal reconoció que, «consagrando un principio característico de [la democracia]», este artículo «reviste pues una importancia capital en el sistema del Convenio».

Considero que el Tribunal habría debido seguir la jurisprudencia establecida por los asuntos *Adamsons c. Letonia* (nº 3669/03, 24 de junio de 2008) y *Selim Sadak y otros c. Turquía* (nºs 25144/94, 26149/95-26154/95, 27100/95 y 27101/95, CEDH 2002-IV), según la cual «una restricción de los derechos electorales de sus miembros debe seguir un estudio individualizado que permita tener en cuenta su comportamiento real». A ojos del Tribunal, la necesidad de esta individualización es cada vez más importante con el tiempo, a medida que nos alejamos de la época en que las artimañas litigiosas se presumía que tenían lugar (*Adamsons* ya citada, § 125).

La sentencia del Tribunal Constitucional no comporta un análisis suficientemente detallado de las candidaturas electorales. En mi opinión, cada lista de candidatos presentada por EAE-ANV a las elecciones del 27 de mayo de 2007, constituye un caso diferenciado y debe ser considerada separadamente.

2. En este caso concreto, la anulación de algunas candidaturas no resulta de la disolución del partido político actual, sino de la del partido político anteriormente ilegalizado.

El Tribunal Constitucional reconoció que EAE-ANV no es un partido político que sucede al partido Batasuna, declarado ilegal.

Sin embargo, la participación en las elecciones constituye el objeto mismo de la existencia de un partido político. Por tanto, antes de la disolución, la prohibición de participar en las elecciones atenta contra la libertad de reunión.

Es por esto por lo que estimo que procede considerar separadamente estas cuestiones desde la perspectiva del artículo 11 del Convenio.

OPINION PARCIALMENTE DISIDENTE DE LA JUEZ POWER**(Traducción)**

El 1 de mayo de 2007 fueron publicadas las candidaturas del partido demandante que se proponía presentar a las elecciones locales y nacionales. Las autoridades españolas decidieron entonces anular 133 de sus candidaturas. Una de las candidaturas así invalidadas se presentaba en el marco de las elecciones legislativas, a las cuales se aplica el artículo 3 del Protocolo no 1. Las otras 132 candidaturas invalidadas se referían a las elecciones locales, a las que no es aplicable esta disposición del Convenioelecciones locales, a las que no es aplicable esta disposición del Convenio.

La mayoría ha concluido que no hay violación del artículo 3 del Protocolo nº 1 en cuanto a la anulación de la única candidatura presentada a las elecciones legislativas. Esta lista había sido anulada en su totalidad porque 9 de los 53 candidatos habían tenido vinculación (en décadas anteriores) con partidos declarados ilegales. La conclusión de la mayoría se fundamenta ampliamente en las disposiciones del derecho interno¹ y en las anteriores sentencias del Tribunal en los asuntos *Herri Batasuna y Batasuna c. España* y *Etxebarria y otros c. España*². Con muchas dudas, he votado con la mayoría en este punto. Yo hubiera preferido sin embargo, que el Tribunal analizara la anulación de la candidatura de cada uno de estos nuevos miembros de la lista en función de su compatibilidad con el artículo 3 del Protocolo nº 1. El Tribunal ha confirmado en efecto, en la sentencia *Adamsons c. Letonia*³, que una simple sospecha general en relación a un grupo de personas no es suficiente y que las autoridades deben aportar argumentos y elementos de prueba suplementarios para justificar la medida litigiosa. El Tribunal ha declarado que una restricción de los derechos electorales de los miembros de tal grupo, debe seguir un estudio individualizado que permita tener en cuenta su comportamiento real.

Sin embargo, me preocupa aún más el hecho de que la anulación de las otras 132 candidaturas (que habían sido presentadas en el marco de las elecciones locales) no plantee cuestión alguna desde la perspectiva del artículo 3 del Protocolo nº 1 (párrafo 28 de la sentencia); así, las quejas del partido demandante respecto a los artículos 10 y 11 han sido rechazadas, al menos, sin haber sido examinadas como se debía. El Tribunal ha reconocido que un régimen político verdaderamente democrático se aplica tanto a nivel

¹ Artículo 12 de la LOPP, citado en el párrafo 36 de la sentencia.

² *Herri Batasuna y Batasuna c. España*, nºs 25803/04 y 25817/04, CEDH 2009-; y *Etxebarria y otros c. España*, nºs 35579/03, 35613/03, 35626/03 y 35634/03, 30 junio 2009.

³ *Adamsons c. Letonia*, nº 3669/03, 24 de junio de 2008, §§ 123, 125.

local como a nivel nacional¹. En este caso, tras haber examinado la candidatura presentada a las elecciones legislativas y estimado que a este respecto no existía ninguna violación del artículo 3 del Protocolo n° 1, la mayoría concluyó después que no se planteaba ninguna cuestión distinta desde la perspectiva de los artículos 10 u 11 en cuanto al conjunto de las otras candidaturas, respecto a la cuales, las disposiciones del artículo 3 del Protocolo n° 1 no son en realidad aplicables.

He votado, sin dudar, contra el enfoque de la mayoría a este respecto, en particular, en lo concerniente a la queja derivada del artículo 10. Vista la importancia de la expresión política para el fundamento mismo de la democracia, no basta, a mi juicio, con que el Tribunal se limite a invocar simplemente su conclusión de no violación del artículo 3 del Protocolo no 1 respecto a una candidatura invalidada, para concluir que no se plantea ninguna cuestión distinta desde la perspectiva del artículo 10 (párrafo 72 de la sentencia) o que el margen de apreciación del Estado respecto al artículo 10 del Convenio es del todo «comparable» al reconocido por el artículo 3 del Protocolo no 1 (párrafo 74)

El partido demandante representaba y expresaba, particularmente, las aspiraciones de personas que desean obtener la independencia y la autonomía política del País Vasco. Entre sus objetivos se encuentra, expresamente, la creación de una sociedad democrática, justa y «no violenta». La forma más evidente de participar en el debate público sobre esta importante cuestión, consistía en presentar candidatos a las elecciones locales para poner a prueba la procedencia de sus argumentos en un espacio de discusión pública. Esto habría permitido al partido demandante expresar de manera no violenta sus aspiraciones e ideas, disfrutando de la cobertura mediática que inevitablemente rodea estas elecciones. El Tribunal «tiene por doctrina que la persecución de actividades de naturaleza política se enmarca en el artículo 10, en la medida en que la libertad del debate político constituye un aspecto particular de la libertad de expresión. En efecto, el libre juego del debate político se encuentra en el corazón mismo de la noción de sociedad democrática»¹. Además, el Tribunal ya indicó, en un asunto donde concluyó que había violación del artículo 10, que «es particularmente importante, en periodo preelectoral, permitir circular libremente las opiniones y las informaciones de cualquier orden»².

Podríamos sostener que la invalidación de las candidaturas presentadas por el partido demandante no ha limitado directamente su libertad de expresión, ya que siempre tuvo la libertad de expresar sus ideas. Sin embargo, el Tribunal ya ha rechazado el argumento de que es necesaria una

¹ *Ahmed y otros c. Reino Unido*, 2 de septiembre de 1998, § 52, *Repertorio de sentencias y decisiones 1998-VI*.

² *Bowman c. Reino Unido*, 19 de febrero de 1998, § 42, *Repertorio de sentencias y decisiones 1998-I*.

«restricción directa» de la libertad de expresión para que el artículo 10 entre en juego³. En la sentencia *Bowman c. Reino Unido*, ha señalado que la disposición aplicable del derecho interno no limitaba directamente la libertad de expresión, pero la demandante había sido «directamente afectada» por la disposición en cuestión, de modo que se analizaba una restricción de su libertad de expresión. Por mi parte, no cabe duda de que la anulación de 133 candidaturas presentadas por el partido demandante ha «afectado directamente» a éste, y constituyó un importante atentado contra la comunicación práctica y efectiva de sus ideas en el marco de las elecciones públicas así como a la utilidad de su contribución al debate político. Ha podido en teoría conservar su libertad de expresión, aunque en la práctica, la mayor parte de su programa ha sido desmantelado y la mayor parte de sus micrófonos han sido cerrados.

El Tribunal ha repetido a menudo, que en una sociedad democrática, los límites de la crítica admisible frente al ejecutivo son amplios. En el periodo preelectoral, el debate público consiste, en lo esencial, en analizar y criticar las acciones y omisiones de los órganos gubernamentales y ejecutivos. Parecidos análisis y críticas a menudo emanan de los partidos de la oposición. Cualquiera que sea el ángulo desde el que se observe, el hecho de que el Estado llegue a «silenciar» prácticamente a un partido no violento y legal procediendo a la anulación de la mayor parte de sus candidaturas, constituye una grave injerencia en la libertad de expresión de este partido. Esto habría merecido, por lo menos, un examen meticuloso y profundo del Tribunal, en la medida en que procedía determinar la «estricta necesidad» de esta medida. Ahora bien, la mayoría se contenta con evocar vagamente el criterio netamente menos riguroso que aplicó a la anulación de la única candidatura presentada a las legislativas, para finalmente concluir, de manera un poco apresurada, que no se plantea ninguna otra cuestión¹. No

³ En la sentencia *Bowman*, el Tribunal ha apreciado que el artículo 75 de la ley de 1983 sobre la representación del pueblo no restringe directamente la libertad de expresión, aunque fijaba en 5 GBP la cantidad máxima que toda persona no autorizada, como la demandante, podía gastar en publicaciones y otros medios de comunicación durante el periodo electoral. El Tribunal ha estimado sin embargo, que la demandante había estado «directamente afectada» por la disposición litigiosa y que indudablemente la prohibición enunciada en dicho artículo 75 equivalía a una restricción de la libertad de expresión de la interesada.

¹ En el marco de la demanda n° 51762/07 (la única en la cual el artículo 3 del Protocolo n° 1 es aplicable), la mayoría remite al asunto *Hirst c. Reino Unido (n° 2)* ([GC], n° 74025/01, CEDH 2005-IX), para justificar su enfoque de la queja derivada del artículo 10. Sin embargo, a mi juicio, es fácil hacer una distinción entre el presente caso y el asunto *Hirst*. Éste se refería en efecto al aspecto «activo» del artículo 3 del Protocolo n° 1, a saber el derecho de voto, y el Tribunal había ya constatado una violación de esta disposición a este respecto. Dado que el Estado no había pasado la barrera del criterio «menos riguroso», era improbable que fuera considerado como satisfactorio al «criterio superior» del artículo 10. En estas condiciones, el Tribunal no consideró útil examinar esta última queja. En cambio, el presente asunto trata del aspecto «pasivo» de los derechos garantizados por el

puedo suscribir la idea de que tal razonamiento baste para rechazar una queja seria referida al artículo 10 derivada de la anulación de numerosas candidaturas, a las que el artículo 3 del Protocolo n° 1 no es aplicable.

De igual forma, no he de compartir la opinión de la mayoría según la cual, el margen de apreciación del Estado respecto al artículo 10, es «comparable» al reconocido en el marco del artículo 3 del Protocolo n° 1. Los criterios pertinentes a la luz de los cuales conviene evaluar la compatibilidad con el Convenio, son manifiestamente diferentes. El Tribunal ha declarado expresamente que hay que aplicar criterios distintos cuando se examina el margen de apreciación respecto al artículo 3 del Protocolo n° 1 y el que es aplicable en el marco del artículo 10 del Convenio. El margen de apreciación respecto al artículo 3 del Protocolo n° 1 es amplio¹. Los Estados están en el derecho de adoptar sistemas muy diversos y de imponer diversas restricciones en la organización de las elecciones legislativas. Por el contrario, el margen aplicable en virtud del artículo 10 es restringido y el Tribunal ha subrayado, en numerosas ocasiones, que conviene interpretar estrictamente las disposiciones del artículo 10 § 2².

Además, la Gran Sala ha reconocido expresamente y afirmado que las normas que deben ser aplicadas para establecer la conformidad o no con el artículo 3 del Protocolo n° 1, son «menos estrictas» que las aplicadas por el artículo 10 (*Ždanoka*, § 115). La noción de «limitación implícita» que se deriva de la primera de estas disposiciones, significa también que el Tribunal no aplica los criterios tradicionales de «necesidad» o de «necesidad social imperiosa» que utiliza cuando tiene que conocer una queja bajo la perspectiva de la segunda disposición (*Ždanoka*, § 115). En efecto, el Tribunal ha dicho claramente, que el criterio al que ha recurrido tratándose del derecho a presentarse a las elecciones, se limita en lo esencial a «verificar la ausencia de arbitrariedad» en los procedimientos internos. Hay un gran trecho entre una simple «verificación de la ausencia de

artículo 3 del Protocolo n° 1, el derecho a la elegibilidad por el cual, el criterio «menos riguroso» se reduce a simplemente «verificar la ausencia de arbitrariedad» (*Ždanoka c. Letonia* [GC], n° 58278/00, § 115, CEDH 2006-IV). Incluso si el Estado ha satisfecho el criterio inferior para una candidatura, esto no le dispensa de la obligación de demostrar su capacidad de satisfacer al «criterio superior» que debe cumplirse según el artículo 10.

¹ Esto resulta claramente de las sentencias *Mathieu-Mohin y Clerfayt c. Bélgica*, 2 de marzo de 1987, 52, serie A n° 113 ; *Matthews c. Reino Unido* [GC], n° 24833/94, § 63, CEDH 1999-I ; *Labita c. Italia* [GC], n° 26772/95, § 201, CEDH 2000-IV ; *Podkolzina c. Letonia*, n° 46726/99, § 33, CEDH 2002-II ; y *Zdanoka*, sentencia ya citada.

² Ver las sentencias *Klass y otros c. Alemania* (6 de septiembre de 1978, § 42, serie A n° 28) sobre la interpretación de las excepciones al ejercicio de un derecho ; *Barthold c. Alemania*, 25 de marzo de 1985, § 55, serie A n° 90 ; *Lingens*, precitada, § 39 ; y *Sunday Times c. Reino Unido (n° 2)*, 26 de noviembre de 1991, § 50, serie A n° 217.

arbitrariedad» y un «examen profundo de la existencia de una estricta necesidad».

La necesidad implica la existencia de una “necesidad social imperiosa”³. Al imponer los límites específicos enunciados en su artículo 10 § 2, el Convenio restringe substancialmente la amplitud de las vulneraciones de la libertad de expresión –en la cúspide de la cual se encuentra, en un orden democrático, el derecho a la libertad de expresión política-. Una restricción a la expresión de opiniones, en particular en el contexto del debate político, puede ser tolerada frente a una grave amenaza para este orden democrático. En un caso semejante, el Tribunal debe determinar si los motivos avanzados por las autoridades nacionales para justificar la injerencia eran «pertinentes y suficientes». No ha sido expuesta ninguna «necesidad social imperiosa» que justifique la restricción a la contribución útil del partido demandante al debate político. No se ha expuesto ningún tipo de motivo para justificar tal restricción durante el periodo pre-electoral, menos aun, se ha examinado, de manera profunda, el carácter pertinente o suficiente. Visto el contexto global de este asunto –un partido político legalmente reconocido que apoya de manera justa, democrática y no violenta los fines separatistas vascos– el nivel de «control» ejercido por la mayoría ha sido verdaderamente mínimo. Parece que una simple «verificación de la ausencia de arbitrariedad» reemplaza, de ahora en adelante, el examen riguroso de la «estricta necesidad» de una injerencia litigiosa. Es un deterioro preocupante del nivel de protección asegurado por el Tribunal en el marco de su examen de las alegadas vulneraciones del artículo 10.

Por tanto, en ausencia de la apreciación requerida según dicho artículo, me es imposible concluir como hace la mayoría, que no exista violación de los derechos garantizados al partido demandante por esta disposición.

³ *Lingens c. Austria*, ya citada, §§ 39-40, serie A nº 103; *Sunday Times*, precitado, § 50.