

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA APLICACIÓN DE LA LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS. JURISPRUDENCIA NACIONAL Y DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

Ángel Calderón Cerezo
Presidente de la Sala Quinta del Tribunal Supremo

SUMARIO

I.- La disciplina legal de los partidos políticos según LO. 6/2002. II.- Su aplicación por la Sala Especial prevista en el art. 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y por el Tribunal Constitucional. III.- Jurisprudencia del Tribunal Supremo en materia de ilegalización y disolución de partidos políticos. La STS.27.03.2003 sobre ilegalización de «Herri Batasuna, Euskal Herritarrok y Batasuna». IV.- Algunas cuestiones de procedimiento. V.- Respaldo del Tribunal Europeo de Derechos Humanos a la jurisprudencia nacional. Bibliografía.

I. LA DISCIPLINA LEGAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS SEGÚN LO. 6/2002

1. La vigente Ley Orgánica de Partidos Políticos 6/2002, de 27 de junio (LOPP), sustituyó a la que con igual objeto rigió la misma materia durante casi un cuarto de siglo. La ley derogada 54/1978, de 4 de diciembre, era una norma preconstitucional fruto de una época en que el legislador no tenía una idea cabal del protagonismo que en el inmediato sistema constitucional estaba reservado a los partidos como piezas esenciales del pluralismo político, tras un largo paréntesis de carencias demo-

críticas entre nosotros. En su escueto contenido, de solo seis preceptos, el art. 5 establecía que «*la suspensión y disolución de los partidos políticos solo podrá acordarse por decisión de la autoridad judicial competente*» (art. 5.1); así como que la disolución solo podría declararse: «*a) cuando incurran en supuestos tipificados como de asociación ilícita en el Código Penal; b) Cuando su organización o actividades sean contrarias a los principios democráticos*» (art. 5.2. a y b). No tenemos constancia de que las genéricas previsiones del apartado b) llegaran a tener aplicación, las cuales posiblemente afectarían a los principios de legalidad y su complemento de tipicidad en materia sancionadora, de seguridad jurídica y de proporcionalidad por no corresponderse tan drástica medida disolutoria con un correspondiente catálogo de supuestos de concreta ilegalidad democrática.

2. El legislador de 2002 parte en la nueva regulación de lo que se dispone en los arts. 22 y 6 CE., en cuanto que los partidos políticos constituyen una determinada manifestación del más genérico derecho fundamental de asociación reconocido a nivel supranacional en Convenios y Tratados suscritos por España (vid. arts. 11 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de 04.11.1950, y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 19.12.1966), que por consiguiente forman parte de nuestro derecho interno (art. 96 CE.). El reconocimiento de este derecho a nivel constitucional (art. 22.1 CE.) conlleva enseguida la previsión de su posible ilegalidad, si bien que referida únicamente a los supuestos en que «*persigan fines o utilicen medios tipificados como delito*» (art. 22.2); cuya declaración se reserva a la autoridad judicial (art. 22.4). Y, efectivamente, el Código Penal declara punibles las asociaciones en las que concurran alguno de los elementos típicos del art. 515, en cuyo caso los Jueces y Tribunales acordarán la disolución de la asociación y, en su caso, cualquiera de las consecuencias accesorias del art. 129 del mismo texto legal (art. 520 CP.).

Sin embargo, el art. 6 CE. se refiere expresamente a los partidos políticos como especificación de aquel derecho asociativo en el ámbito político: «*Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos*». A partir de esta formulación se pone de manifiesto que, aún sin haberse precisado la naturaleza jurídica de los partidos, consta el reconocimiento constitucional de los mismos en cuanto a su carácter funcional, sobre todo en

orden a la formación y manifestación de la voluntad de los ciudadanos, y luego instrumental para la participación en la vida política del país concurriendo a las confrontaciones electorales. No participan de la naturaleza de los poderes públicos ni son órganos del Estado como en alguna ocasión se ha sostenido (vid. STS., Sala 3.^a, 14.01.2000), pero ciertamente son entidades públicas de base asociativa y ostentan relevancia constitucional. Tienen configuración institucional dentro de la Constitución, por lo que su regulación más flexible se defiere al desarrollo legislativo. Su condición de instituciones jurídico – políticas ya fue destacada por el TC en Sentencia 48/2003, de 12 de marzo, y su innegable naturaleza asociativa aparece en la temprana STC. 3/1981, de 2 de febrero, y se repite en STC. 56/1995, de 6 de marzo, junto a la afirmación según la cual en su disciplina jurídica deben tenerse en cuenta la interpretación conjunta de los arts. 6 y 22 CE.

En cualquier caso es innegable que ocupan un papel esencial en nuestro sistema democrático, en la «arquitectura constitucional» se dice en la Exposición de Motivos de la LO. 6/2002, y asimismo se dice que son «instrumentos fundamentales en la acción del Estado», y ese «plus» asociativo que los mismos incorporan requiere de un estatuto jurídico regulador de tan peculiares asociaciones con el objetivo, sigue la Exposición de Motivos, de «*garantizar el funcionamiento del sistema democrático y las libertades esenciales de los ciudadanos, impidiendo que un partido político pueda, de forma reiterada y grave, atentar contra ese régimen democrático de libertades, justificar el racismo y la xenofobia o apoyar políticamente la violencia y las actividades de bandas terroristas*».

La aparición de la LO. 6/2002 se justifica en la necesidad de establecer un régimen jurídico propio y específico de las asociaciones políticas, del que naturalmente forma parte la libertad de creación y afiliación (art. 1) junto con la sumisión a los principios democráticos y de legalidad en su organización, funcionamiento y actividad (art. 6); y al lado de este contenido adquiere especial significación la necesidad de establecer sus límites y controles en defensa, como se acaba de destacar, del orden constitucional y del sistema político democrático, con el fenómeno terrorista como telón de fondo que el legislador del año 2002 tampoco oculta.

3. Aparte lo dicho resulta obligado hacer dos consideraciones sobre las que luego habrá que insistir. La primera referida al necesario añadido a los controles penales previstos para el régimen asociativo en general, de otros concebidos para los partidos y basados en su consideración institucional de entidades jurídico políticas y la función que están llamados

a cumplir, derivados de la obligación de atender a la defensa del orden constitucional. Y la segunda, concretamente, si estos límites y controles sobre los partidos responden al concepto que, en terminología del Tribunal Constitucional Federal Alemán, se denomina «democracia militante» (combativa o beligerante). Este es un tema recurrente en nuestra doctrina que, con alguna excepción, se había descartado entre nosotros pero que ha resurgido al hilo de la vigencia de la LO. 6/2002 en el sentido de si, en contemplación a lo que se dispone en su art. 9, pudiera sostenerse que a los partidos se les impone no solo un deber de respeto hacia los valores constitucionales expresados en los principios democráticos y en los derechos humanos, sino aún de adhesión positiva a los mismos, a la Constitución en definitiva, en términos análogos con lo establecido en la Ley Fundamental de Bonn (art. 21.1).

Decididamente no es así, y esta declaración contraria a la «democracia militante» entre nosotros forma parte de la doctrina constitucional, (desde STC. 48/2003, que decidió el Recurso de inconstitucionalidad planteado por el Gobierno Vasco frente a LO 6/2002), y de la jurisprudencia de la Sala Especial del Tribunal Supremo prevista en el art. 61 Ley Orgánica del Poder Judicial (desde su Sentencia 27.03.2003, sobre ilegalización y disolución de los partidos «Herri Batasuna, Euskal Herritarrok y Batasuna»); en el sentido de que ciertamente la organización y desenvolvimiento interno de los partidos ha de ajustarse a términos democráticos, pero su ilegalización no está prevista en realidad por razones ideológicas, de programas o fines, sino únicamente en consideración a las acciones, conductas y medios inconstitucionales y antidemocráticos que se empleen en su funcionamiento, entendido como tal la realización de la actividad política y, además, no por acciones aisladas o esporádicas sino con fundamento en conductas llevadas a cabo de forma reiterada y grave (vid. art. 9.2). Porque en cuanto a los fines todos están permitidos y los únicos que se prohíben son los que adquieran relevancia punible. Todo lo demás entra dentro del ámbito protegido por el derecho a la libertad ideológica (art. 20.1. a. CE.), porque la Constitución protege a todos sin excluir a quienes discrepan de sus contenidos. A lo que sirve de fundamento el dato, destacado por la STC. 48/2003, de que toda la Constitución es modificable sin que estén previstas cláusulas de intangibilidad respecto de todo o parte de sus preceptos (vid. art. 168 CE), esto es, no existe cualquier «núcleo normativo inaccesible a los procedimientos de reforma constitucional» (STC. 48/2003). Como se dice en STC. 11/1981, de 8 de abril «la Constitución es un marco de coincidencias suficientemente amplio como para que dentro de él quepan opciones políticas de muy diferente signo».

II. SU APLICACIÓN POR LA SALA ESPECIAL PREVISTA EN EL ART. 61 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL Y POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. La LO. 6/2002 entró en vigor el 29.06.2002 y acerca de la misma se ha elaborado abundante y, con frecuencia, brillante literatura jurídica de inexcusable consulta para quien pretenda profundizar en la rica problemática que la misma suscita. La Sala Especial prevista en el art. 61 LOPJ, es el órgano jurisdiccional competente para su aplicación por la vía de la suspensión (por ahora inédita) o ilegalización y consiguiente disolución de los partidos (arts. 10 y 11), o bien para la apreciación de improcedencia de la continuidad o sucesión de un partido ya disuelto mediante otro de nueva creación, o la utilización de otro ya inscrito en el Registro correspondiente que continúe o suceda la actividad de un partido declarado ilegal y disuelto (art. 12.1.b), 2 y 3), o bien para decidir el Recurso contra la proclamación o exclusión de candidaturas presentadas por Agrupaciones de electores, (en los términos previstos en el art. 49.5 en relación con art. 44.4 LO. 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, –LOREG– preceptos modificados por la Disposición Adicional Segunda LO. 6/2002).

2. Hasta la fecha, la dicha Sala Especial ha dictado tres Sentencias sobre ilegalización de los siguientes partidos: «Herri Batasuna, Euskal Herriarrok y Batasuna» (Sentencia 27.03.2003); «Acción Nacionalista Vasca (ANV)» Sentencia 22.09.2008), y «Partido Comunista de las Tierras Vascas» (Sentencia 22.09.2008).

Resolviendo Recursos electorales frente a la proclamación de candidaturas presentadas por Agrupaciones de electores, ha dictado la STS. 03.05.2003 («Plataforma de Agrupaciones de Electores AUB para elecciones municipales y forales del País Vasco y al Parlamento de Navarra»); la STS. 05.10.2003 (Agrupaciones Batzarraen y otras por anulación de las candidaturas a que se refiere la anterior Sentencia); STS. 21.05.2004 (Agrupación «Herritarren Zerrenda». Elecciones al Parlamento Europeo); STS. 26.03.2005 (Agrupación «Aukera Guztiak». Elecciones al Parlamento Vasco); STS. 05.05.2007 (Agrupación «Abertzale Socialistak» Elecciones locales y forales en el País Vasco y al Parlamento Navarro); y STS. 08.02.2009 (Agrupaciones con denominador común «D3M». Elecciones al Parlamento Vasco de 2009).

En procedimiento de incidente de ejecución de Sentencia por continuidad o sucesión de partidos ya ilegalizados y disueltos, se han dictado Auto 05.05.2007 (presentación de candidaturas a través del Partido «Acción Nacionalista Vasca», en elecciones a Juntas Generales en el País Vasco, Auto-

nómicas en Navarra y municipales); Auto 21.05.2007 (sobre denegación de la constitución del Partido «Abertzale Sozialisten Batasuna ASB», como continuador de «Batasuna»); Auto 08.02.2009 (presentación de candidaturas a través del Partido «Askatasuna»); y Auto 16.05.2009 (candidaturas al Parlamento Europeo presentadas por la Coalición electoral. «Iniciativa Internacionalista-Solidaridad entre los Pueblos».

3. Sin embargo fue el Tribunal Constitucional el que dictó sobre la LOPP la primera Sentencia 48/2003, de 12 de marzo, desestimando el Recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno Vasco contra la mayor parte de su articulado. Mediante dicha Sentencia quedó despejado el camino para que pudieran celebrarse las elecciones convocadas para ese mismo año, con la concurrencia o exclusión de los partidos cuya ilegalización y disolución había sido instada por el Gobierno de la Nación y el Ministerio Fiscal, en demandas presentada en septiembre 2002 pendientes de decidir por la Sala Especial del Tribunal Supremo prevista en el art. 61 LOPJ. El Tribunal Constitucional concluyó en la desestimación de cuantas objeciones de inconstitucionalidad alegó la parte recurrente sobre las siguientes cuestiones: a) Falta de fundamento constitucional de la Ley por establecer para los partidos políticos otras limitaciones distintas de las previstas para las asociaciones en el art. 22 de la Norma Fundamental; b) Vulneración del principio «non bis in idem» por cuanto que la LOPP resultaba redundante respecto de las tipologías contenidas básicamente en los arts. 515 y 520 del Código Penal; c) Falta de proporcionalidad de la disolución prevista como única medida consecutiva a la ilegalización de los partidos; d) Vulneración de la debida seguridad jurídica por la ambigüedad de los términos en que se expresan en el art. 9.2 y 3 LO. 6/2002 las causas de ilegalización, que comportan imprevisibilidad de sus contenidos; e) Tratarse de una ley singular o de caso único dictada en contemplación de determinados partidos políticos; y f) Incurrir en retroactividad de las normas sancionadoras, proscrita por el art. 9.3 CE.

Los planteamientos suscitados en los sucesivos procedimientos seguidos ante el Tribunal Supremo, y ante el Tribunal Constitucional al conocer de los Recursos de Amparo consiguientes a las Sentencias y Autos dictadas por el Alto Tribunal de la jurisdicción ordinaria, reproducen en lo esencial estas mismas cuestiones propuestas como dudas sobre la constitucionalidad del texto legal. A propósito de la ilegalización y disolución de partidos políticos, en lo relativo a la justificación de esta drástica medida que pudiera adoptarse en un sistema democrático, el Tribunal Constitucional ya tuvo muy en cuenta el estado de la jurisprudencia reciente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), surgida a partir del año 1998 sobre todo

en relación con los procedimientos seguidos contra Turquí, por violación de los arts. 10 y 11 del Convenio Europeo, todos ellos resueltos en sentido estimatorio de las demandas con la excepción representada por el caso «Partido de la Prosperidad» (Sentencias 31.07.2001 y de la Gran Sala de 13.02.2003). Dicha jurisprudencia del Tribunal Europeo no ha dejado de invocarla el Tribunal Supremo, en cuantas ocasiones ha debido aplicar la LOPP para decidir procesos de ilegalización y consiguiente disolución.

A la STC. 48/2003 han seguido las dictadas por este Alto Tribunal en los Recursos de Amparo frente a las correspondientes decisiones del Tribunal Supremo. La lista comienza con las SSTC. 5/2004 y 6/2004, ambas de 16 de enero, que desestimaron, respectivamente, las demandas de los partidos «Batasuna» y «Herri Batasuna» ya ilegalizados por la Sentencia 27.03.2007, y termina con STC. 21.05.2009 en que, por primera vez, se otorgó el Amparo contra Auto de la Sala Especial del art. 61 LOPJ de fecha 16.05.2009, sobre anulación de candidaturas presentadas por determinada Coalición Electoral, al discrepar el Tribunal Constitucional sobre la valoración de los indicios aportados y tomados en consideración por el Tribunal Supremo para concluir en aquel sentido anulatorio, por utilización fraudulenta de las candidaturas presentadas por la Coalición, declarando vulnerado el derecho a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE). Cierta asimismo que la Sala del Tribunal Supremo no decidió esta vez por unanimidad, como sucedió en todos los casos anteriores, sino con la opinión discrepante de cinco de los dieciséis Magistrados que la integran, el ponente entre ellos, quienes no llegaron a formular voto particular sin perjuicio de lo cual la postura minoritaria sobre la calidad de la prueba indiciaria enseguida se difundió.

4. El presente repaso jurisprudencia hace preciso mencionar siquiera el enojoso proceso de ejecución de la primera Sentencia de ilegalización de «Herri Batasuna, Euskal Herritarrok y Batasuna», en cuanto a la posterior disolución del Grupo Parlamentario constituido en la Cámara Vasca, consecuencia no prevista en la LOPP y sobre la que tampoco se pronunció la STS. 27.03.2003, sino el posterior Auto 24.04.2005 dictado de conformidad con lo pedido por la Abogacía del Estado y el Ministerio Fiscal en trámite de ejecución de Sentencia.

Del insólito enfrentamiento surgido entre el Supremo Tribunal y la Mesa del Parlamento Vasco, dan testimonio los reiterados requerimientos jurisdiccionales y otras tantas respuestas del Presidente de la Cámara sin cumplir lo acordado en resolución judicial firme, hasta el extremo de tenerlo que ejecutar subsidiariamente el órgano jurisdiccional (Auto 18.06.2003), declarando la nulidad de pleno derecho de las resoluciones

administrativas de la Cámara contrarias a lo decidido por el Tribunal Supremo (Auto 01.10.2003). Asimismo que, en realidad, el Grupo Parlamentario no dejó de actuar hasta que se concluyó la legislatura en el año 2004, y en último término que los apercibimientos de incurrir en responsabilidad penal por delito de desobediencia, dirigidos a la persona del Presidente del Parlamento y dos miembros de su Mesa, dieron lugar a un peculiar proceso en el que destacan las sucesivas resoluciones exculporias, luego revocadas, recaídas en fase de instrucción y en un primer enjuiciamiento ante el Tribunal Superior de Justicia, competente por causa del aforamiento de las personas acusadas, con resultado absolutorio en razón a la inviolabilidad por la actuación parlamentaria, con criterio no compartido por la Sala 2.^a del Tribunal Supremo, que dispuso el nuevo enjuiciamiento a cargo del Tribunal Superior competente para que éste decidiera en cuanto al fondo, dándose lugar a la segunda absolución frente a la que recurrió en Casación la acusación popular que actuó como única parte acusadora en todo el proceso.

La Sentencia 54/2008, de 8 de abril, puso fin a este aparatoso episodio condenando definitivamente a los tres acusados como autores responsables del mismo delito de desobediencia tipificado en el art. 410. 1 del CP. A la Sentencia del Pleno de la Sala 2.^a del Tribunal Supremo se formularon cuatro votos particulares, dos de ellos referidos a la inexistencia del delito finalmente apreciado, otro discrepante del cambio jurisprudencial que en la misma se operaba sobre el ámbito de actuación autónoma de la acusación popular en cuanto a obtener por sí sola la apertura del Juicio Oral en contra de lo solicitado por el Ministerio Fiscal (Sentencia 1045/2007, de 17 de diciembre); y el cuarto por ambas razones.

III. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO EN MATERIA DE ILEGALIZACIÓN Y DISOLUCIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS. LA STS.27.03.2003 SOBRE ILEGALIZACIÓN DE «HERRI BATASUNA, EUSKAL HERRITARROK Y BATASUNA»

1. A punto de cumplirse ocho años de vigencia de la LOPP, y siete años después de que el Tribunal Supremo dictara la primera sentencia de ilegalización y consiguiente disolución de tres partidos, y asimismo de que acordara las primeras anulaciones de proclamación de candidaturas de Agrupaciones de electores presentadas con carácter fraudulento para dar continuidad a la actuación electoral de partidos declarados ilegales, y más recientemente (años 2007 y 2009) se pronunciara sobre la utilización de

partidos políticos inscritos a modo de Agrupaciones de electores desnaturalizadas, para presentar candidaturas como medio de eludir la eficacia de la Sentencia de ilegalización; puede decirse sin rodeos que el pluralismo político, que es valor superior del ordenamiento jurídico (art. 1.1 CE), y que se materializa en la existencia y actuación de los partidos, se asienta en una interpretación jurisprudencial conforme al mandato de la Norma Suprema, en el sentido de que en nuestro sistema democrático caben todas las opciones políticas, cualquiera que sean sus fines, programas u objetivos mientras no pretendan imponerlos a través de medios violentos o con vulneración de los derechos fundamentales.

2. En esta línea, de la señora STS. 27.03.2003 forman parte las siguientes declaraciones básicas: a) No hay democracia sin pluralismo político, por lo que deben protegerse cuantas opciones políticas quieran constituirse y articularse en la realidad social. No se trata de la mera tolerancia del pluralismo sino de su misma defensa como bien jurídico a proteger; b) El pluralismo se vincula al sistema de partidos en los términos del art. 6 CE. (con cita de la STC. 15/2000, de 20 de enero, y STEDH. 25.05.1998 «Partido Socialista contra Turquía»); c) Para el desenvolvimiento de sus funciones de relevancia constitucional, esto es, para transmitir sus planteamientos a la sociedad, los partidos políticos requieren de un amplio espacio de libertad de expresión. Por eso la libertad de expresión y de asociación están estrechamente relacionadas; d) Nuestro ordenamiento constitucional no ha establecido un modelo de «democracia militante», en que se imponga no ya el respeto sino la adhesión positiva al ordenamiento jurídico y a la Constitución en primer lugar; e) En nuestro sistema constitucional tienen cabida todas las ideas y todos los proyectos políticos, incluso aquellos que «ofenden, chocan o inquietan» (SSTEDH 07.12.1976 caso «Handyside contra Reino Unido» y 13.02.2003 «Partido de la Prosperidad contra Turquía». Gran Sala). Desde luego tienen cabida las ideas contrarias al sistema constitucional, incluso las que pretendan su sustitución o derogación, o postulen una organización territorial distinta a la elegida por el constituyente, siempre que se actúe desde el respeto a la legalidad y a través de los cauces democráticos, en ningún caso por medio de la violencia ni cercenando los derechos fundamentales; f) La LOPP no es una ley represiva de la disidencia política, sino que garantiza la supremacía de la Constitución y los principios democráticos en la actividad de los partidos, dentro del marco de los derechos que protege el Convenio Europeo y de las líneas establecidas por la doctrina del Tribunal Constitucional y la jurisprudencia del TEDH; g) El derecho de asociación de cuyo género los partidos políticos son especificidad, tampoco es absoluto e ilimitado. La invocación de la violencia, su justificación o aparente

cobertura autorizan la adopción de medidas restrictivas en la actividad de los partidos y en su libertad de expresión. La lucha contra el terrorismo, sus instrumentos políticos y las organizaciones que lo amparan y apoyan justifican las limitaciones en el ejercicio de estos derechos; h) Los partidos demandados se hallaban vinculados entre sí, formaban una sola realidad y estaban sometidos a los designios de la organización terrorista ETA, según las funciones de apoyo político asignadas por ésta en el desdoblamiento funcional y coordinación de cometidos y responsabilidades entre la política y la actuación terrorista, de manera que el control de las organizaciones políticas que se fueron sucediendo en el tiempo, siempre lo tuvo ETA. Dentro del consciente reparto de tareas, todo el entramado formaba parte de una estrategia marcada desde el terrorismo en actuación coordinada para la obtención de objetivos violentos y lesivos de los derechos fundamentales; i) No se toman en consideración para decidir la ilegalización los actos previos protagonizados por los partidos demandados, sino únicamente los realizados con posterioridad a la entrada en vigor de la LOPP. La actuación anterior solo se tiene en cuenta para apreciar la «trayectoria» a que se refiere el art. 9.4 de la ley. Y no han sido actos aislados o esporádicos los que llevan al Tribunal Supremo a esta conclusión ilegalizadora, sino los ejecutados de forma reiterada y grave; j) La Sala también valora la sistemática negativa a condenar los hechos violentos protagonizados por la organización terrorista, como forma de «apoyo omisivo» a la misma. El silencio también puede tomarse como hecho concluyente de aceptación de la violencia, como método de actuación para conseguir determinados fines, cuando se produce en circunstancias en que su rechazo es exigible o esperable. Nuestro sistema, dicho una vez más, no es el de «democracia militante» de adhesión al mismo y a la Constitución en primer lugar, pero sí que exige el respeto a las normas democráticas, por eso la constante negativa a condenar la violencia equivale a exteriorizar su legitimación.

Enseguida vamos a comprobar (vid. «infra», apartado V.) hasta que punto los argumentos y las conclusiones de esta primera Sentencia de la Sala Especial del Tribunal Supremo, frente a la que no prosperó la solicitud de amparo constitucional, han merecido la confirmación del Tribunal con sede en Estrasburgo.

IV. ALGUNAS CUESTIONES DE PROCEDIMIENTO

1. También parece conveniente a este trabajo aludir a los aspectos procedimentales previstos en la LOPP para su aplicación jurisdiccional.

Ningún reparo merece, en mi opinión, el procedimiento ordinario previsto para sustanciar los procesos de ilegalización que se regula en el art. 11, por cuanto que la necesaria celeridad que rige la tramitación se produce sin merma de los principios esenciales propios del proceso debido, con todas las garantías y sin padecer indefensión, en que se asegura a las partes la plena contradicción con posibilidad de alegar y probar cuanto convenga en defensa de sus respectivos intereses.

En la STS. 27.03.2003 se califica de proceso preferente y sumario en el que se respetan las garantías de defensa y contradicción: *«Es, sin duda, la importancia que nuestro legislador atribuye a un proceso destinado a ilegalizar un partido político lo que justifica que los plazos y la estructura del proceso permitan obtener una decisión en un plazo razonable de tiempo, sin merma de la seguridad jurídica y de las garantías de las partes, pues no sería aconsejable que iniciado un proceso destinado a ilegalizar a un partido político, por su presunta participación en actividades contrarias al funcionamiento del sistema democrático y a los derechos y libertades de los ciudadanos, se prolongase en el tiempo permitiendo que su actividad siguiese lesionando los derechos y libertades que se tratan de proteger; y, al mismo tiempo, tampoco sería razonable para el propio partido político, sus afiliados y sus votantes que la sospecha, exteriorizada con la presentación de una demanda tendente a su ilegalización, no tuviere una respuesta adecuada en un corto periodo de tiempo que disipe las dudas surgidas al respecto».*

2. La LOPP establece otro procedimiento incidental específico por la vía de la ejecución de la Sentencia de ilegalización (art. 12.3), para evitar la fraudulenta ineficacia del pronunciamiento jurisdiccional mediante la creación de un nuevo partido político o la utilización de otro ya inscrito en el Registro que continúe o suceda la actividad del declarado ilegal y disuelto (art. 12. 1. b), en cuyo caso la Sala sentenciadora, previa audiencia de las partes, podrá inferir y declarar la improcedencia de aquella continuidad o sucesión conforme a criterios valorativos estructurales, organizativos y de funcionamiento o bien subjetivos en cuanto a las personas que los integran, representan o administran, la procedencia de la financiación y cualesquiera otras circunstancias relevantes que permitan considerar aquella continuidad o sucesión en contraste con los datos y documentos obrantes en el proceso en el que se decretó la ilegalización y disolución (art. 12.3).

3. Y como fórmula de cierre, para salir al paso de estrategias elusivas de la ilegalización, la propia LOPP en su Disposición Adicional segunda, propicia la modificación de la LOREG en el doble sentido de prohibir que las Agrupaciones de electores presenten candidaturas que den continui-

dad a la actividad de partidos ilegalizados y disueltos (art. 44.4), y luego extendiendo a este objeto el ámbito del control judicial de los procesos electorales a través del recurso contencioso electoral, a deducir ante la Sala Especial del Tribunal Supremo por los mismos sujetos legitimados para demandar la ilegalización de los partidos (art. 49.5).

La necesidad de atemperar cronológicamente el desarrollo de ambos procesos –electoral y judicial– para que el calendario electoral no se vea perjudicado, determina que en este caso los plazos sean extraordinariamente breves –dos días para recurrir el acuerdo de la correspondiente Junta Electoral y otros dos días para dictar Sentencia–, incluso para acudir en Amparo constitucional –otros dos días para demandar y tres para dictar sentencia– (vid. art. 49.1 y 4 LOREG)

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre la constitucionalidad del denominado recurso contencioso electoral (STC. 24.02.2000), también en esta específica extensión realizada por la LOPP (STC. 85/2003, de 8 de mayo) para salir al paso del fraude que representa acudir a la figura de las Agrupaciones electorales y burlar los efectos de la disolución de un partido ilegalizado. Así declara el Tribunal Constitucional que *«es constitucionalmente inobjetable que el legislador prevea tal reducción en los plazos (establecidos en el art. 49 en relación con art. 44 LOREG), cuando tal decisión responda a una finalidad razonable y necesaria acorde a los principios que han de regir el procedimiento correspondiente. Tal necesidad de equilibrio entre los valores en juego requiere que todos los intervinientes (también por supuesto del órgano judicial) una extremada diligencia puesto que se ha decidido hacer compatible el derecho a la tutela judicial efectiva de los recurrentes con la necesidad de cumplir los plazos establecidos para, a su vez, cumplir los de la globalidad del proceso electoral correspondiente»* (STC. 43/2009, de 12 de febrero).

4. Acudir al recurso contencioso electoral con sus indudables limitaciones procesales, para solventar los casos de pretendida continuidad en fraude de los partidos ya disueltos, por la vía de la presentación de candidaturas formadas a través de Agrupaciones de electores, puede resultar adecuado a las características de este instrumento del ejercicio directo del derecho de participación política, por la dificultad de controlar administrativamente una figura de esta clase que normalmente se constituye «ad hoc» para tomar parte en un concreto proceso electoral, lo que dificulta sobremanera su seguimiento y promover su ilegalización siquiera por la vía del incidente de ejecución de sentencia, pero esta vía procesal no está prevista para el caso en que con igual finalidad defraudatoria el partido disuelto logre introducir en otro legal una parte de las candidaturas presentadas

por éste. Tal y como se produjo en las elecciones a celebrar en el mes de mayo de 2007 a las Juntas Generales en el País Vasco, Autonómicas en la Comunidad Foral de Navarra y Municipales, en que la Abogacía del Estado y la Fiscalía demandaron la anulación de 133 candidaturas de las 256 que formaban la lista presentada por el partido «Acción Nacionalista Vasca». El representante del Gobierno promovió abiertamente recurso contencioso electoral, mientras que el Ministerio Fiscal escogió una fórmula combinada de «recurso contencioso electoral en incidente de ejecución de sentencia», con lo que la primera cuestión que debió despejar la Sala en su Auto 05.05.2007, fue la correspondiente al cauce procedimental adecuado al caso e incluso decantar su propia competencia por razón de la materia. La situación (reproducida en Auto 08.02.2009 «Azkatasuna»), difería de los precedentes en que la continuidad de «Batasuna» se había intentado hasta entonces a través de la fórmula de las Agrupaciones electorales, mientras que la pretensión actual estaba encaminada a la invalidación de diversas candidaturas presentadas por el partido ANV lo cual no estaba previsto en el ámbito del recurso contencioso electoral, en que la actuación del Juzgado de lo Contencioso Administrativo competente por razón del territorio se traslada a la Sala Especial, en casos de candidaturas presentadas por Agrupaciones electorales y con la justificación de mantener la virtualidad de lo ejecutoriado según la Sentencia de ilegalización, frente al intento de sortear de este modo los efectos de la misma. La LOPP no contiene un precepto equivalente al art. 49.5 LOREG para cuando las candidaturas forman parte de la lista aportada por un partido político, ni cabe hacer una interpretación de la norma que conduzca a variar su sentido como sería equiparar las Agrupaciones de electores y los partidos políticos que, por varias razones, no son realidades equivalentes y ni siquiera equiparables como se dice en la STC. 85/2003, de 8 de mayo. El régimen estatutario de los partidos se encuentra en la LO. 6/2002, que no rige para la otra figura cuya disciplina se encuentra en la LOREG, en la cual no se contiene ninguna fórmula procesal válida para el control de candidaturas y candidatos de partidos, como no sea acudiendo ante el correspondiente Juzgado de lo Contencioso Administrativo. Lo cual no es ningún olvido del legislador, sino que resulta coherente con la idea rectora según la cual ante la hipótesis de que un partido llegara a presentar candidaturas, con la finalidad abusiva de continuar con la actividad de otro disuelto quebrantando la sentencia ilegalizadora, el cauce que el ordenamiento jurídico reserva es promover la ilegalización del mismo o bien acudir al incidente de ejecución previsto en el art. 12.3 LOPP, instando la declaración de improcedencia de la continuidad o sucesión del ya disuelto.

No obstante lo cual la Sala, para evitar las consecuencias que se derivarían de la declaración de incompetencia por razón de la materia, y en consideración a que la LOPP atribuye exclusivamente al Ministerio Fiscal y al Gobierno de la Nación la legitimación para solicitar la declaración de improcedencia de la continuidad o sucesión de un partido previamente ilegalizado, acaba afirmando su propia competencia decidiendo, previa audiencia de las partes, que el cauce adecuado para solventar las pretensiones de los actores debe enmarcarse dentro del proceso de ejecución de la Sentencia de ilegalización de «Batasuna», según la fórmula mixta o combinada propuesta por la Fiscalía, consistente en seguir los trámites del recurso contencioso electoral en el seno del incidente de ejecución de aquella Sentencia 27.03.2003, por cuanto *«Puede el Tribunal actuar de oficio para velar porque se garantice la válida constitución de la relación jurídico – procesal, con pleno sometimiento a la ley, tanto en lo que se refiere a la competencia como a la adecuación del procedimiento que se promueve a las pretensiones que realmente se ejercitan».*

El criterio fue doblemente salvado en STC. 112/2007, de 10 de mayo, primero, al declarar *«que se ha aplicado un cauce procesal existente, el citado de ejecución previsto en la ley, y cuya aplicación a este caso concreto, además de no haber causado indefensión, no trasciende el ámbito de la estricta legalidad ordinaria y no puede considerarse arbitraria, irrazonable o incurso en error patente, como se desprende de la motivación explicitada en el referido Auto».* (FJ. 2); y en segundo lugar al decidir la tramitación del amparo constitucional por el procedimiento específico del art. 49 LOREG, *«lo que... solo ha tenido el efecto de acortamiento de los plazos... pero no la privación de las garantías inherentes al proceso constitucional de amparo»* (FJ. 2).

Ni siquiera el respaldo recibido del Tribunal Constitucional resulta enteramente satisfactorio, si se advierte que se ha operado una extensión funcional de dicho procedimiento para el apartamiento de los partidos políticos de los procesos electorales, cuando *«la exclusión de un partido político exige la ponderación de la Sala de toda una serie de elementos de sucesión, de carácter objetivo y subjetivo, que aconseja eliminar la turbadora influencia de un plazo perentorio que, es cierto, no elimina las posibilidades de alegación y prueba, pero que obliga al órgano jurisdiccional a un reforzamiento de las cautelas precisas para que cualquier atisbo de indefensión sea eliminado».* (Memoria del Tribunal Supremo correspondiente al año 2008, publicada en 2009, pag. 198 y ss.).

Desde el Alto Tribunal se sugiere *«una regulación más depurada de los procedimientos de ejecución, sobre todo, cuando el mandato de exclusión*

pretende ser eludido mediante la presentación de agrupaciones electorales que camuflan verdaderos partidos políticos o partidos políticos que se disfrazan de agrupaciones electorales... La convivencia de una reforma que encuentre un adecuado punto de equilibrio entre las necesidades de ordenación cronológica de la campaña electoral y las exigencias impuestas por el funcionamiento de una Sala del Tribunal Supremo, no admite ya demoras. El plazo vigente es manifiestamente perturbador para una elemental regulación de las secuencias preclusivas que integran el procedimiento. El tiempo propio de una medida cautelar se ha convertido en la referencia cronológica de un proceso principal, en el que la complejidad de la pretensión se explica con facilidad por su conexión con el pluralismo político como valor constitucional».

V. RESPALDO DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS A LA JURISPRUDENCIA NACIONAL

1. Recientemente el TEDH, ha dictado tres Sentencias de la misma fecha 30.06.2009 (n.º 70, 71 y 72) decidiendo en sentido desestimatorio las demandas presentadas por violación, en lo que interesa, de los arts. 10, 11 y 13 del Convenio en que se proclaman, respectivamente, los derechos a la libertad de expresión, de asociación y al recurso efectivo, supuestamente causada por otras tantas Sentencias procedentes de la Sala Especial de nuestro Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional en la medida en que en su momento se denegó el Amparo frente a lo declarado en aquellas resoluciones, todas ellas dictadas en aplicación de lo previsto en LOPP y LOREG y que versan, la n.º 70/2009, sobre la ilegalización y consiguiente disolución de los partidos «Herri Batasuna, Euskal Herritarrok y Batasuna» (STS. 27.03.2003 y del TC. 5/2004 y 6/2004, ambas de 16 de enero), y la 71/2009 sobre anulación de candidaturas presentadas por Agrupaciones de electores para las elecciones del año 2003 a las Juntas Generales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, al Parlamento de Navarra y varios municipios de Navarra y del País Vasco (STS. 03.05.2003 y STC. 85/2003, de 8 de mayo). La n.º 72/2009, se contrae asimismo a la anulación de candidaturas presentadas por la Agrupación de electores «Herritarren Zerrenda» para concurrir a las elecciones al Parlamento Europeo convocadas para el año 2004. En estos dos últimos casos por aplicación de lo dispuesto en el art. 44.4 LOREG (STS. 21.05.2004 y STC. 99/2004, de 25 de mayo), sobre prohibición de presentar candidaturas las Agrupaciones de electores que vengán a continuar o suceder la actividad de un partido político declarado judicialmente ilegal y disuelto.

Aunque el foco de interés se centra lógicamente en la primera de las Sentencias, se traen a colación las otras dos por las declaraciones que ambas contienen sobre la no vulneración del derecho al recurso debido al haberse seguido en cada caso el procedimiento previsto en la LOREG, esto es, el recurso contencioso electoral para la anulación de las candidaturas elusivas de los efectos de la Sentencia de ilegalización de los partidos.

2. La jurisprudencia del TEDH, sobre ilegalización de partidos políticos se ha construido básicamente en relación con los procesos en que el país demandado ha sido Turquía, Sentencias 30.01.1998, «Partido Comunista Unificado de Turquía»; 25.05.1998, «Partido Socialista»; 08.12.1999, «Partido de la Libertad y la Democracia»; 31.07.2001 y 13.02.2003, «Partido de la Prosperidad»; 09.04.2002; «Yazar y otros»; y 10.12.2002 «Dicle para el Partido de la Democracia». A las que pueden añadirse, entre otras, las Sentencias 03.02.2005 «Partidul Comunistilor (Nepererecisti) y Ungurenau contra Rumanía»; 13.04.2006 «Tsonev contra Bulgaria»; y 07.12.2006 «Linkov contra la República Checa».

Las reiteradas declaraciones recaídas al respecto pueden resumirse siguiendo la STEDH «Linkov» (apartados 34 y ss.) en estos términos: a) Los partidos políticos desempeñan un papel primordial en un régimen democrático, en el que gozan de las libertades y los derechos reconocidos por los arts. 10 y 11 del Convenio; b) Representan una forma de asociación esencial para el buen funcionamiento de la democracia puesto que tienen la capacidad de ejercer una influencia en el conjunto del régimen del país; c) Dado que sus actividades participan en el ejercicio colectivo de la libertad de expresión, pueden pretender la protección del art. 10 del Convenio; d) La libertad de asociación no es absoluta y hay que admitir que cuando una asociación por sus actividades o las intenciones que declara expresa o implícitamente en su programa, pone en peligro las instituciones del Estado o los derechos y libertades ajenos, el art. 11 del Convenio no priva a las autoridades de un Estado de poder proteger estas instituciones y personas; e) Ello se deriva tanto del apartado 2 del art. 11 como de las obligaciones positivas que corresponden al Estado en virtud del art. 1 del Convenio, de reconocer los derechos y libertades de las personas dependientes de su jurisdicción; f) Sin embargo, el Estado debe hacer uso de este poder con mesura (parsimonia) ya que las excepciones a la regla de la libertad de asociación requiere una interpretación estricta, pues solamente unas razones convincentes e imperativas justificarían una restricción de esa libertad; g) Un partido político puede hacer campaña a favor de un cambio de legislación o de las estructuras legales o constitucionales del Estado bajo dos condiciones: 1. los medios utilizados al efecto deberán ser desde todos los

puntos de vista legales y democráticos; 2. el cambio propuesto deberá ser compatible con los principios democráticos fundamentales; h) De ello se deriva necesariamente que un partido político cuyos responsables inciten a recurrir a la violencia, o propongan un proyecto político que no respete una o más reglas de la democracia o que contemple la destrucción de ésta, así como el desprecio de los derechos y libertades que reconoce, no podrá aprovecharse de la protección del Convenio contra las sanciones impuestas por estos motivos; i) Las excepciones contempladas en el art. 11 requieren, respecto de los partidos políticos, una interpretación estricta sirviendo únicamente de justificación para la restricción a la libertad de asociación, unas razones convincentes e imperativas; j) Para juzgar la existencia de una necesidad en el sentido del art. 11.2, los Estados a quienes corresponde apreciar en primer lugar la existencia de necesidad social imperiosa, disponen de un margen de apreciación reducido que se duplica con un control europeo riguroso que afecta a su vez a la ley y a las decisiones que la aplican, incluidas las de un Tribunal independiente; k) Cuando se pronuncia el TEDH, su tarea no es la de sustituir a los Tribunales competentes, sino verificar desde el punto de vista del art. 11 las decisiones que hayan dictado en virtud de su poder de apreciación. De ello no se desprende que el TEDH deba limitarse a examinar si el Estado demandado ha usado dicha facultad de buena fe, cuidadosa y razonablemente; deberá considerar la injerencia enjuiciada a la luz del conjunto del caso para determinar si era proporcional al fin legítimo perseguido, y si los motivos invocados por las autoridades nacionales para justificarlas eran pertinentes y suficientes (vid. asimismo STEDH «Tsonev», apartados 51 y 52).

A propósito de la justificación de la medida de disolución de partidos políticos el Tribunal con sede en Estrasburgo, viene exigiendo como condición de su ajuste al Convenio, que se cumplan los siguientes requisitos: a) previsión legal de los supuestos y causas de disolución; b) legitimidad del fin perseguido; y c) el carácter necesario de la disolución en una sociedad democrática.

3. Los actores fueron los partidos políticos Herri Batasuna y Batasuna, (Euskal Heritarrok no apuró la tutela nacional acudiendo en Amparo ante el Tribunal Constitucional), y sus demandas fueron acumuladas por la evidente conexidad entre ellas. Alegaron que su disolución había comportado la violación de sus derechos a la libertad de expresión, consagrada en el art. 10 del Convenio, y a la libertad de asociación proclamada por el art. 11. La queja se extendía al carácter inaccesible e imprevisible de la LOPP, tratarse de ley «ad hoc», la aplicación retroactiva de la misma y la ausencia de finalidad legítima, de la injerencia, por cuanto que el objeto de la medida habría sido eliminar el debate político en el territorio del País Vasco. Adu-

jeron, asimismo, que la medida adoptada en su contra no era necesaria en una sociedad democrática y contravenía el principio de proporcionalidad.

Los Hechos de la Sentencia refieren un amplio relato de los antecedentes del caso representados por el contenido de la LOPP, sobre todo de su Capítulo II que establece las reglas básicas para garantizar el mandato constitucional de que la organización, funcionamiento y actividad de los partidos políticos deben ser democráticos y ajustarse a lo dispuesto en la Constitución y en las Leyes (apartados 8 a 14). Asimismo se relatan los pormenores sobre la creación de ambos partidos y su proceso de disolución, dando cuenta del Recurso de inconstitucionalidad contra la LOPP y los términos en que fue resuelto en STC. 48/2003; del procedimiento seguido ante la Sala Especial del Tribunal Supremo concluido mediante STS. 27.03.2003, de cuyos pronunciamientos también se deja extensa constancia y del resultado de los Recursos de Amparo interpuestos por los ahora demandantes, que dieron lugar a las SSTC. 5/2004 y 6/2004 (apartados 15 a 49).

4. Después de transcribir la normativa aplicable al caso, el Tribunal centra su atención en el examen de la invocada violación del art. 11 del Convenio (apartados 51 a 94) según el cual:

«1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación...

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 ajenos...».

El esquema seguido es el habitual cuando se trata de verificar la justificación de la injerencia en el derecho fundamental de que se trate, en los términos a que antes nos referíamos (vid. «supra» V.2).

a) **Previsión legal** requirente no solo de que la medida enjuiciada tenga su base en el derecho interno, sino que se refiere también a la **calidad de la ley** en el sentido de que la norma debe ser **accesible y previsible**, esto es, ha de estar formulada con la suficiente concreción de manera que el destinatario de la misma pueda adaptar su conducta a lo que en ella se establezca. La superación de este primer filtro no ofrece dificultad al Tribunal, porque la LOPP entró en vigor el 29.06.2002, mientras que las demandas de ilegalización se presentaron en septiembre de dicho año y la Sentencia ilegalizadora es de fecha 27.03.2003. En sus preceptos están definidos (arts. 9 y 12) con claridad y precisión las conductas susceptibles de provocar la

disolución, y, finalmente, no puede hablarse de aplicación retroactiva de la norma no solo por la razón formal de que la irretroactividad garantizada por el art. 7.1 del Convenio se refiere únicamente a los procesos penales, sino en cuanto al fondo porque los hechos tomados en consideración por la Sala Especial del Tribunal Supremo se cometieron en el periodo temporal comprendido entre las fechas de entrada en vigor de la Ley y de interposición de las demandas iniciadoras del procedimiento judicial.

b) **Fin legítimo.** Los demandantes mantienen su invariable discurso, en el sentido de que la finalidad perseguida con la ilegalización fue siempre excluir de la vida política y democrática la «corriente política independentista vasca», mientras que el Gobierno reitera que la disolución se justifica en cuanto medio para preservar la democracia, evitando que los partidos de que se trata actúen contra el sistema democrático y las libertades fundamentales de los ciudadanos, apoyando la violencia y las actividades de determinada organización terrorista, recordando que varios partidos políticos «separatistas» coexisten pacíficamente en varias comunidades autónomas españolas. Y el Tribunal aprecia que los demandantes no han llegado a demostrar que la medida estuviera determinada por razones distintas de las apreciadas por los Tribunales internos de España.

c) **Necesidad en una sociedad democrática y proporcionalidad de la medida.** Como principios generales el Tribunal recuerda su propia doctrina de la que antes se dejó constancia, y así reitera ahora que no hay democracia sin pluralismo; que la democracia se nutre de la libertad de expresión; el papel esencial que cumplen los partidos políticos en el mantenimiento del pluralismo y el buen funcionamiento de la democracia; que el control del Tribunal no tiene como tarea sustituir a los Tribunales internos competentes, sino verificar desde el punto de vista del art. 11 las decisiones que hayan dictado en virtud de su facultad de apreciación; que el Tribunal no se limita a examinar si el Estado demandado ha usado sus facultades de buena fé y de forma razonable, sino que ha de considerar la injerencia enjuiciada a la luz del conjunto del asunto y determinar si era proporcional al fin legítimo perseguido, y si las razones aducidas por las autoridades nacionales para justificarla eran pertinentes y suficientes. Las excepciones del art. 11 requieren una interpretación estricta y para juzgar la existencia de una necesidad en el sentido del art. 11.2, los Estados solo disponen de un margen de apreciación reducido que se duplica con un control europeo riguroso. La medida severa de disolución de un partido político, solo puede aplicarse a los casos más graves. Las condiciones en que los partidos políticos pueden promover un cambio de legislación o de las estructuras constitucionales del Estado, en cuanto a los medios utilizados y el cambio propuesto han de

ser compatibles con los principios democráticos. Los estatutos y los programas de un partido político no pueden tomarse como único criterio para determinar sus intenciones, sino que es preciso compararlo con los actos y toma de posición de sus miembros y dirigentes. No obstante el Estado puede impedir razonablemente la realización de un proyecto político incompatible con el Convenio, y esa potestad de intervención preventiva del Estado es conforme a las obligaciones positivas que recaen sobre las Partes Contratantes en el marco del art. 1 del Convenio.

5. Haciendo aplicación al caso de los anteriores principios generales básicos, el Tribunal se ocupa en primer lugar de verificar si la disolución de los demandantes obedecía a una **necesidad social imperiosa**, y luego valora si la sanción era **proporcional a los fines legítimos perseguidos**.

El punto de que se parte es que ambos partidos eran «un único sujeto real», a través de cuyas actividades razonablemente apreciadas por el Tribunal Supremo se puede concluir que eran instrumentos al servicio de la estrategia terrorista de ETA. De los elementos indiciarios tomados en consideración para alcanzar esta conclusión forma parte la negativa a condenar la violencia terrorista, en lo que el TEDH coincide con el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional en que constituye conducta de apoyo tácito al terrorismo. Concurren pluralidad de actos y conductas graves y reiteradas, de las que racionalmente cabe inferir un compromiso con el terror y contra la convivencia organizada en un Estado democrático. Afirma el TEDH que aunque la disolución se fundara también en este elemento –el apoyo tácito al terrorismo– ello no sería contrario al Convenio «*puesto que la conducta de los políticos engloba normalmente no solamente sus actos o afirmaciones, sino también, en ciertas circunstancias, sus omisiones y silencios, que pueden equivaler a tomas de posición y ser expresión de todo acto de apoyo expreso*» (apartado 88 «in fine»).

Por consiguiente, el Tribunal comparte los argumentos de los Tribunales nacionales y «*considera que los actos y afirmaciones imputables a los partidos políticos demandantes forman un todo revelador que da una imagen del modelo de sociedad propuesta por éstos y que estaría en contradicción con el concepto de sociedad democrática*» (apartado 91).

Sobre la **proporcionalidad de la medida enjuiciada** el Tribunal zanja enseguida la cuestión en sentido positivo, a partir de lo antes dicho sobre que la injerencia obedecía a una necesidad social imperiosa, porque los partidos políticos demandantes contradicen el concepto de sociedad democrática y comportan un grave riesgo para la democracia española.

En conclusión el TEDH declara que no ha habido violación del art. 11 del Convenio, por cuanto que la disolución de los partidos demandantes se

puede considerar «necesaria en una sociedad democrática», en particular para el mantenimiento de la seguridad pública, la defensa del orden y la protección de los derechos y libertades ajenos, en el sentido de lo previsto en el art. 11.2.

En lo que concierne a la denunciada violación del art. 10 del Convenio, el Tribunal llega a igual conclusión desestimatoria, sin extenderse en el examen de este apartado cuyas cuestiones considera ya tratadas en el ámbito del art. 11, según el planteamiento efectuado por los demandantes.

6. Las SSTEDH 71/2009 y 72/2009, ambas de 30 de junio, dan respuesta a las demandas deducidas por Agrupaciones de electores que en su momento vieron anulados los actos de proclamación de sus candidaturas, en aplicación de lo dispuesto en el art. 44.4 LOREG. Se quejan los demandantes por la violación del art. 10 del Convenio (libertad de expresión), 3 del Protocolo 1. (sobre organización periódica de elecciones parlamentarias libres), y por violación asimismo del art. 13 del Convenio según el cual *«Toda persona cuyos derechos y libertades reconocidos en el presente Convenio hayan sido violados, tiene derecho a la concesión de un recurso efectivo ante una instancia nacional, incluso cuando la violación haya sido cometida por personas que actúen en el ejercicio de sus funciones oficiales»*.

Nos vamos a ceñir a este último extremo de las demandas, conectado a las consideraciones de índole procedimental para la aplicación de las previsiones de la LOPP que antes se hicieron (vid. «supra», apartado IV), si bien que el sentido de nuestro comentario crítico, al hilo de las reflexiones expuestas en la Memoria del Tribunal Supremo correspondiente al año 2008, se refería no tanto a la aplicación de los perentorios trámites del recurso contencioso electoral para resolver los supuestos contemplados en el art. 44.4 LOREG., de utilización fraudulenta de las Agrupaciones de electores, por las características propias de este instrumento de directa participación política, sino a la propagación funcional del fugaz procedimiento a los supuestos atípicos de candidaturas que se incluyen en las listas de un partido político inscrito, mediante las que se pretende igual continuidad o sucesión fraudulentas y elusivas de lo ejecutoriado, que son los casos tratados y resueltos en AATS. 05.05.2007 (ANV) y 08.02.2009 (Askatasuna), en que la Sala Especial decidió según la ya expuesta fórmula procedimental combinada, tramitar las pretensiones anulatorias en el seno del incidente de ejecución de la Sentencia 27.03.2003 por el cauce del expresado recurso contencioso electoral; criterio reiteradamente respaldado por el Tribunal Constitucional (SSTC. 112/2007, de 10 de mayo y 43/2009, de 12 de febrero).

Mediante estas SSTEDH se salva el dicho reparo en lo concerniente a las Agrupaciones de electores, en la línea de lo declarado por el Tribunal Constitucional sobre todo en Sentencia 85/2003, incluso sobre la posibilidad extraordinaria de formular los actores nuevas alegaciones aprovechando la vía del Amparo constitucional. El Tribunal con sede en Estrasburgo ha tomado en consideración la falta de unanimidad entre los Estados en cuanto a los plazos previstos para las impugnaciones electorales, de breve duración en todos los casos (aún en el marco de las recomendaciones de la Comisión de Venecia), resaltando la coincidencia de nuestra legislación con la de países tan próximos como Francia, Italia y Portugal sobre los breves dos días para recurrir la decisiones de las Comisiones electorales, y con este último país en cuanto a la singular previsión de acudir en Amparo ante el Tribunal Constitucional, estimando que este Recurso de Amparo puede considerarse una vía de recurso efectivo en el sentido del art. 13 del Convenio.

No obstante, en las Sentencias se zanja la cuestión advirtiendo el TEDH que su papel no consiste en analizar en abstracto la legislación procesal interna en función de la mayor o menor duración de los plazos previstos, sino los efectos que de ello se deriva a la luz de las circunstancias particulares de cada ocasión. Y en ambos casos la celeridad del procedimiento, justificada por el Tribunal Constitucional en la necesidad de garantizar la celebración de las elecciones en el tiempo previsto, no constituyó un obstáculo para el respeto del principio de contradicción, y, en efecto, las demandantes pudieron presentar cuantas alegaciones tuvieron por conveniente, sin que en la instancia europea hayan precisado cuales fueran las que entonces se les impidió plantear o las pruebas que no pudieron proponer.

BIBLIOGRAFÍA

- ALVAREZ CONDE, Enrique.- El Derecho de Partidos. Colex. 2004.
- ALVAREZ CONDE, Enrique y CATALA I BAS, Alexandre.- «La aplicación de la Ley Orgánica de Partidos Políticos. Crónica inacabada de la ilegalización de Herri Batasuna, Batasuna y Euskal Herriarrok», en Foro Nueva Época. Año 2004.
- CARRASCO DURAN, Manuel.- «Grupos parlamentarios y ley de partidos. La organización interna de la Cámara y el Poder Judicial», en Parlamento Vasco, 2007.
- DAGNINO GUERRA, Alfredo.- «El régimen de disolución y suspensión judicial de los partidos políticos en el ordenamiento jurídico español», en Revista de Derecho Procesal n.º 13, 2003.

- ECHARRI CASI, Fermín.- Disolución y suspensión judicial de partidos políticos. Dykinson. Sevilla 2003.
- ESPARZA OROZ, Miguel.- La ilegalización de Batasuna: el nuevo régimen jurídico de los partidos políticos. Cizur Menor, Aranzadi, 2004.
- FERNANDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, Carlos.- «El derecho de la democracia a defenderse: la ilegalización de partidos políticos», en libro homenaje al Prof. Carrillo Salcedo. Sevilla 2005.
- IGLESIAS BAREZ, Mercedes: La ilegalización de partidos políticos en el ordenamiento jurídico español. Comares. Granada 2008.
- NARVAEZ RODRIGUEZ, Antonio.- «Iniciativa Internacionalista: el primer desencuentro en la aplicación de la Ley de Partidos», en Derecho y Fiscales n.º 7, mayo/junio 2009.
- TRIBUNAL SUPREMO. Memoria correspondiente al año 2008. Gabinete Técnico. Madrid 2009.
- VIRGALA FORURIA, Eduardo.- «El recorrido jurisprudencial de la suspensión y disolución de Batasuna: agosto de 2002 a mayo de 2007», en Revista Española de Derecho Constitucional n.º 81, septiembre-diciembre 2007. Madrid, 2007.