
LA NUEVA LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS ESPAÑOLA. MECANISMOS DE CONTROL JURISDICCIONAL

*Esther FELICES ZUBIRI**

LA LEY ORGÁNICA 6/2002, DE 27 DE JUNIO,
DE PARTIDOS POLÍTICOS

SUMARIO: I. Introducción; II. Situación en el derecho comparado; III. La Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio de partidos políticos: la vía constitucional para la declaración de ilegalidad; IV. Conclusión: coherencia de la legislación española con el derecho comparado y la jurisprudencia del TEDH.

I. INTRODUCCIÓN

La relevancia que la Constitución española otorga a los partidos políticos deriva de su consideración, desde el punto de vista constitucional, como unos instrumentos esenciales para hacer efectivo el principio recogido en el artículo 1.1 de la Constitución, en virtud del cual *“España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico, la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”*. El Tribunal Constitucional ha afirmado en la primera Sentencia dictada sobre la materia, STC 3/1981, que los partidos políticos son una modalidad de derecho fundamental de asociación recogido

*Abogada de la Dirección General de Política Interior-Ministerio del Interior de España.

en el artículo 22 de la Constitución, afirmando en la STC 85/1986 lo siguiente: “*La colocación sistemática de este precepto [artículo 6 CE] expresa la importancia que se reconoce a los partidos políticos dentro del sistema constitucional, y la protección que de su existencia y de sus funciones se hace, no sólo desde la dimensión individual del derecho a constituirlos y a participar activamente en ellos, sino también en función de la existencia del sistema de partidos como base esencial para la actuación de pluralismo político*”. De este modo se configuran los partidos políticos desde el punto de vista constitucional como un tipo de asociación, de las referidas en el artículo 22 de la Constitución, con una especial relevancia por su función dirigida a facilitar y permitir la participación política de acuerdo con el artículo 6 de la Constitución.

Este especial tratamiento de los partidos políticos ha dado lugar al establecimiento de un régimen jurídico en relación con ellos caracterizado por el otorgamiento de importantes privilegios, cuyo fundamental objetivo es asegurar, en el marco de la libertad y la igualdad, el pleno desenvolvimiento de los mismos.

Porque lo cierto es que a pesar de los privilegios que se reconocen a los partidos políticos, éstos no están exentos de límites en relación con su estructura interna, su funcionamiento y su actividad externa.

El Tribunal Constitucional ha tenido en cuenta la existencia de estos límites como contrapartida a los privilegios. En este sentido la ya citada STC 3/1981, afirma: Los “*partidos políticos por razón de esa cierta función pública que tienen en las modernas democracias, gozan legalmente de determinados «privilegios» que han de tener como lógica contrapartida determinadas «limitaciones» no aplicables a las asociaciones en general*”. Más concretamente, la también citada STC 85/1986, señala: “*Es cierto que en el artículo 6 de la Constitución Española se han establecido unas condiciones específicas para los partidos políticos en relación al respeto al orden constitucional y a su estructura interna de carácter democrático, pero tales exigencias se añaden y no sustituyen a las del artículo 22, por situarse en un nivel diferente y, en cualquier caso, no repercuten propiamente en el área del derecho a constituirlos sino que, como ha venido señalando la doctrina científica, están en función de los cometidos que los partidos están llamados a desempeñar institucionalmente*”. De este modo

se pone de manifiesto que los partidos políticos no sólo han de cumplir determinados requisitos para su válida constitución e inscripción sino que, además, en su funcionamiento habitual, interno y externo, han de cumplir determinadas condiciones en relación con el orden constitucional. En principio y con carácter general, estos límites no se proyectan sobre la ideología de los partidos políticos y su compatibilidad con el orden constitucional, sino sobre su funcionamiento y su conducta externa en relación con el respeto al orden constitucional y el sistema democrático. Ello es así, porque al permitir la Constitución su reforma total, cualquier ideología, articulada y practicada de manera democrática, es constitucional.

II. SITUACIÓN EN EL DERECHO COMPARADO

Los procedimientos de ilegalización de partidos políticos están contemplados en la legislación de numerosos países europeos, con el objeto de impedir que, bajo el marco de los derechos y garantías que la Constitución y las leyes confieren a los partidos políticos como elementos vertebradores de la participación ciudadana y del sistema democrático, se escondan propósitos o actuaciones contrarias a los valores y principios fundamentales de la convivencia y del respeto a los derechos y libertades básicos.

1. Alemania

La ilegalización de partidos políticos en Alemania está regulada por el artículo 21.2 de la Ley Fundamental, que declara inconstitucionales a los partidos que “por sus fines o por el comportamiento de sus miembros tiendan a desvirtuar o eliminar el ordenamiento constitucional democrático liberal o a poner en peligro la existencia de la República Federal de Alemania”. La competencia para conocer de estos procesos se atribuye al Tribunal Constitucional.

Alemania ha hecho uso de este procedimiento en dos ocasiones: en 1952, con la prohibición del *Sozialistische Reichspartei* (SRP [Partido Socialista del Reich]), en cierta medida sucesor del NSDAP, el

partido de Hitler; y, en 1956, con la del *Kommunistische Partei Deutschlands* (KPF [Partido Comunista de Alemania]), vinculado al SED, el partido comunista de la antigua República Democrática Alemana.

La Sentencia sobre el SRP declaró su inconstitucionalidad y decretó su prohibición. Se basó en un examen de los elementos programáticos del partido, las declaraciones de sus dirigentes en actos públicos y medios de difusión, las actuaciones de sus miembros y las declaraciones de testigos. Todo ello permitió un juicio acerca de la realidad de su estructura interna y de los fines últimos de su actividad política. La decisión del Tribunal Constitucional se basó finalmente en:

- La constatación de la oposición del partido a los derechos fundamentales de la persona.

La valoración de que su lucha contra los partidos democráticos de la República se producía en una forma que permitía reconocer que no se limitaba a una concurrencia legítima y abierta, sino que procuraba expulsarlos de la vida política.

- Su identidad o semejanza, en su programa, representación del mundo y estilo en conjunto, con el partido nazi manifestado en sus fines, organización y propaganda, su actividad deslegitimadora mediante la constante descalificación de los órganos de la República y de quienes los desempeñaban.

En el supuesto de la prohibición del KPD, el 17 de agosto de 1956, cabe destacar que este partido presentaba una relación ideológica y efectiva con la antigua República Democrática Alemana, cuyo partido comunista (de Estado) el SED, contribuyó a su financiación e inspiró de manera constante y directa su actuación.

La Sentencia declaró directamente aplicable el artículo 21 de la Ley Fundamental para declarar inconstitucional un partido. Las circunstancias que avalaban su aplicación fueron:

- Un partido es inconstitucional cuando pretende erosionar valores superiores del Estado constitucional liberal democrático que la Ley Fundamental considera fundamentales.

- No es suficiente que un partido se oponga por medios legales a una o varias de las previsiones o incluso a instituciones completas recogidas en la Ley Fundamental. Es preciso que el partido o sus miembros se conduzcan en una forma que pueda constituir una

conducta penal. La declaración de inconstitucionalidad no es una sanción penal: es una medida preventiva básica que pretende asegurar la permanencia del sistema democrático.

Por otro lado, en lo que se refiere a asociaciones, el sistema alemán de disolución es mucho más expeditivo y rápido; para el caso de asociaciones cuya actividad radica en un solo “land” es suficiente con un Decreto del Ministro Regional del Interior y, si tiene actividad nacional, el competente es el Ministro Federal del Interior.

Desde 1980 se han efectuado un total de 23 disoluciones, la más reciente el pasado abril de 2001, en que se disolvió por el Ministro del Interior de Saxe a *Skinheads Sachsische Schwirs* (SSS) o el caso de *Blood and Honor*, especializada en la difusión de la música neonazi, que fue disuelta en septiembre de 2000 por el Ministro Federal del Interior.

2. Francia

En Francia, la Ley de 10 de enero de 1936 sobre lucha contra los grupos de combate y las milicias privadas, modificada en 1972 y 1986, otorga al poder ejecutivo la potestad de la disolución de un grupo político. La disolución se acuerda mediante Decreto del Presidente de la República, aprobado en Consejo de Ministros, pudiendo ser objeto de recurso esta decisión ante la justicia ordinaria.

Desde 1970 se ha acudido a esta Ley en numerosas ocasiones para disolver grupos políticos que amenazaban la seguridad pública, tanto de extrema izquierda como de extrema derecha, movimientos independentistas y movimientos acusados de apología del terrorismo.

Con base en la Ley de 10 de enero de 1936 y los artículos del nuevo Código Penal francés 431-13 a 21, se han disuelto en los últimos años los siguientes grupos políticos:

- 1970: dos organizaciones de extrema izquierda, la *Jeunesse Communiste et Révolutionnaire* y el *Parti Communiste International*.
- 1973: el servicio de Acción cívica y el grupo político *Ordre Nouveau*.
- 1980: la *Fédération d'Action Nationale Européenne* (Fane)
- 1982: *Action Directe*.

- 1983: Frente de Liberación Nacional Corso.
- 1987: *Iparretarrak*.
- 993: dos asociaciones prokurdas.

El intento de magnicidio del Presidente de la República el pasado 14 de julio por un militante del grupo político *Unité Radicale* ha sido el detonante para la disolución de este grupo político.

La disolución se ha acordado mediante Decreto del Presidente de la República, aprobado en Consejo de Ministros, y publicado el 6 de agosto de 2002, del que se adjunta copia, en aplicación de las normas antes referidas, por las ideas xenófobas y racistas de este grupo político favorecedoras de la violencia y la discriminación hacia determinados grupos de personas, así como por razones inherentes a las necesidades de orden público.

El considerando primero del Decreto recoge el apartado 6° del artículo 1° de la Ley de 10 de enero de 1936, que establece que serán disueltas todas las asociaciones o grupos de hecho “que provoquen la discriminación, el odio o la violencia hacia una persona o un grupo de personas por razón de su origen o de su pertenencia o no pertenencia a una etnia, una nación, un raza o una religión determinada, o propaguen ideas o teorías tendentes a justificar o favorecer esta discriminación, este odio o esta violencia”.

La disolución de *Unité Radicale* ha sido apoyada claramente por los grupos políticos franceses mayoritarios así como por organizaciones de defensa de los derechos humanos.

3. Tribunal de Derechos Humanos

La doctrina del TEDH está determinada fundamentalmente por la Sentencia 496/2001 sobre la disolución del partido político *Refah Partisi* acordada por el Tribunal Constitucional de Turquía y que fue recurrida ante el TEDH.

El RP fue fundado el 19 de julio de 1983. Participó en numerosas elecciones legislativas o municipales. Finalmente obtuvo aproximadamente el 22% de los votos en las elecciones legislativas de 1995 y alrededor del 35% de los votos en las elecciones municipales del 3 de noviembre de 1996.

El 21 de mayo de 1997, el Fiscal General ante el Tribunal de Casación presentó ante el Tribunal Constitucional turco una ac-

ción de disolución. El 16 de enero de 1998, el Tribunal Constitucional declaró la disolución del RP “centro de actividades contrarias al principio de laicidad” basando su decisión en los artículos 101 b) y 103.1 de la Ley núm. 2820 sobre la reglamentación de los partidos políticos. Ordenó igualmente la transferencia *ipso iure* de los bienes del RP al Tesoro Público, conforme al artículo 107 de la misma Ley. El Tribunal Constitucional consideró que si los partidos políticos eran los principales actores de la vida política democrática sus actividades no escapaban a algunas restricciones. Principalmente, sus actividades incompatibles con el principio de la preeminencia del Derecho no podían ser toleradas.

El Tribunal consideró que la sanción impuesta podía ser considerada como respuesta a una “necesidad social imperiosa” en la medida en la que los responsables del RP, habían generado la duda sobre su posición en cuanto al recurso a la fuerza a fin de acceder al poder y principalmente de permanecer en él.

En este sentido, *“un partido político puede hacer campaña a favor de un cambio de la legislación o de las estructuras legales o constitucionales del Estado con dos condiciones: 1) los medios utilizados a este efecto deben ser desde todo punto de vista legales y democráticos; 2) el cambio propuesto debe ser él mismo compatible con los principios democráticos fundamentales. De ello se deriva necesariamente que un partido político cuyos responsables incitan a recurrir a la violencia o proponen un proyecto político que no respeta una o varias normas de la democracia o que tiende a la destrucción de ésta así como al desconocimiento de los derechos y libertades que ésta reconoce, no puede prevalerse de la protección del Convenio contra las sanciones impuesta por estos motivos”*.

III. LA LEY ORGÁNICA 6/2002, DE 27 DE JUNIO DE PARTIDOS POLÍTICOS: LA VÍA CONSTITUCIONAL PARA LA DECLARACIÓN DE ILEGALIDAD

El día 29 de junio del año 2002 entró en vigor la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, (en lo sucesivo, LOPP) publicada en el BOE núm. 154 de 28 de junio de 2002, que desarrolla las previsiones contenidas en los artículos 1, 6, 22 y 23 de la Constitución y que ha venido a sustituir y completar, dando continuidad

y mayor rigor técnico jurídico, a la anterior Ley 54/1978, de 4 de diciembre y los artículos vigentes de la Ley 21/1976, de 14 de junio.

La LOPP incide, partiendo del principio de que los partidos son creados libremente de conformidad con la Constitución y las leyes, en la regulación de la vertiente democrática de su estructura y de su actividad y de concretar, a tal efecto, las exigencias constitucionales de organización y funcionamiento democrático y de una actuación sujeta a la Constitución y a las leyes.

Según se recoge en su Exposición de Motivos, la LOPP, al tiempo de recoger con claridad y sistemática la experiencia acumulada en los años transcurridos desde la promulgación de la anterior normativa, tiene el objetivo inequívoco de garantizar el funcionamiento del sistema democrático y las libertades esenciales de los ciudadanos, concretando las exigencias constitucionales de organización y funcionamiento democráticos de los partidos políticos, así como el de una actuación externa de los mismos sujeta a la Constitución, a las Leyes, de tal manera que con esta nueva regulación se impida que un partido político pueda, de forma reiterada y grave, atentar contra ese régimen democrático de libertades apoyando políticamente, entre otras conductas prohibidas por la Ley, la violencia y las actividades de bandas terroristas.

La LOPP recoge una serie de conductas que vienen a dar continuidad y a completar lo ya dispuesto en la Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de Partidos Políticos. El artículo 5 de la Ley 54/1978 ya establecía que procederá acordar “por decisión de la autoridad judicial” la disolución de un partido político cuando “sus actividades sean contrarias a los principios democráticos”.

En coherencia con ello, la LOPP establece que, creados los partidos y como consecuencia de la simple aplicación de las reglas democráticas del sistema en el que se integran, su actuación es libre, con sujeción a los valores constitucionales. La actuación ilegal se detalla como garantía y justificación para la sociedad democrática que trata de defenderse frente a organizaciones que se constituyen en agresoras del sistema al que pertenecen, a través de la vulneración de los derechos fundamentales de los ciudadanos; y como garantía también de los propios partidos políticos que, a través de una enumeración detallada de conductas, pueden saber exactamente cuáles son las causas que motivan la ilegalización.

Y desde esa premisa, el artículo 9 apartado 2 de la Ley establece que un partido pueda ser declarado ilegal cuando su actividad vulnere los principios democráticos, particularmente cuando con la misma persiga deteriorar o destruir el régimen de libertades o imposibilitar o eliminar el sistema democrático.

Siendo ese el principio general para proceder a la ilegalización, la propia Ley viene a especificar tres ámbitos en los que puede incurrirse en dicha conducta que es presupuesto determinante de la ilegalización. Estos tres ámbitos se describen mediante la realización de alguna de las siguientes conductas:

- Vulnerar sistemáticamente las libertades y derechos fundamentales, promoviendo, justificando o exculpando los atentados contra la vida o la integridad de las personas, o la exclusión o persecución de personas por razón de su ideología, religión o creencias, nacionalidad, raza, sexo u orientación sexual;
- Fomentar, propiciar o legitimar la violencia como método para la consecución de objetivos políticos o para hacer desaparecer las condiciones precisas para el ejercicio de la democracia, del pluralismo y de las libertades políticas;
- Complementar y apoyar políticamente la acción de organizaciones terroristas para la consecución de sus fines de subvertir el orden constitucional o alterar gravemente la paz pública tratando de someter a un clima de terror a los poderes públicos, a determinadas personas o grupos de la sociedad o a la población en general, o contribuir a multiplicar los efectos de la violencia terrorista y del miedo y la intimidación generada por la misma.

Así, y frente al enunciado genérico del artículo 5 de la Ley 54/1978, la LOPP, tras la primera enumeración del artículo 9, apartado 2, realiza en el apartado 3 una exhaustiva enumeración de conductas cuya concurrencia, de todas o algunas de ellas, provoca que se aprecie que se dan las circunstancias del apartado anterior. Esta exhaustiva enumeración de conductas es una clara garantía democrática. Y lo es en un doble sentido. En primer lugar es garantía de que la ilegalización procede únicamente en aquellos supuestos en que se produce una auténtica quiebra de los principios democráticos recogidos en la Constitución. Pero también lo es en otro sentido, en el de que

procede declarar ilegal a aquella formación política cuya actividad vulnera los principios democráticos y persiga deteriorar o destruir el régimen de libertades. Es ésta una garantía para que la democracia alcance la calidad de sociedad democrática madura y de la que existen abundantes y reiterados ejemplos en el Derecho Comparado.

Las conductas tipificadas en el artículo 9.3 que serán causa de ilegalización cuando se realicen de forma reiterada y grave, con las siguientes, a saber:

- Promover, justificar y exculpar los atentados contra la vida o la integridad de las personas.
- Fomentar, propiciar o legitimar la violencia como método para la consecución de objetivos políticos.
- Complementar y apoyar políticamente la acción de organizaciones terroristas para la consecución de sus fines.
- Dar apoyo político expreso o tácito al terrorismo, legitimando las acciones terroristas o exculpando y minimizando su significado.
- Fomentar una cultura de enfrentamiento y confrontación civil ligada a la actividad de los terroristas, o intimidar a quienes se oponen a ésta.
- Incluir regularmente en sus órganos directivos o en sus listas electorales a personas condenadas por delitos de terrorismo que no hayan manifestado públicamente su rechazo de los fines y los medios terroristas. Asimismo, tener un amplio número de afiliados que también pertenezcan a un grupo terrorista o violento, salvo que hayan iniciado un procedimiento de expulsión de estos afiliados.
- Utilizar símbolos, mensajes o elementos que representen o identifiquen con el terrorismo y la violencia.
- Ceder a los terroristas o a quienes colaboran con ellos los derechos y prerrogativas que la legislación electoral concede a los partidos políticos.
- Colaborar habitualmente con grupos terroristas, o que amparan o apoyan al terrorismo.
- Apoyar desde las instituciones en las que gobierna a las entidades mencionadas en el punto anterior.
- Promover, dar cobertura o participar en homenajes a terroristas.

- Dar cobertura a las acciones de intimidación social vinculadas al terrorismo o a la violencia.

La exigencia de reiteración y de gravedad persigue que los actos u omisiones imputables a un determinado partido político sean patentes por la existencia de conductas que pongan claramente de manifiesto la infracción de la LOPP.

La reiteración deriva, con claridad, de expresiones de voluntad de éste manifestadas ante distintos órganos, instancias, instituciones o medios de comunicación; de la falta de condena de atentados que destruyan la vida de las personas, en la medida en que constituyen una exculpación, apoyan tácitamente éstos o minimizan su significado real, absteniéndose a poner de manifiesto, cuando tienen la oportunidad de hacerlo, su repulsa a los mismos ante distintas instancias, instituciones organizaciones o medios; de la actividad constante de sus representantes, dirigentes o militantes; de las actuaciones de las instituciones que gobiernan; de la permanente actitud, en suma, de quiebra de los principios democráticos.

En cuanto al concepto de gravedad, cuando el artículo 9.2 de la LOPP habla del mismo, se está refiriendo a actos u omisiones que vulneren de manera clara y profunda los principios democráticos o deterioren, del mismo modo, el régimen de libertades.

De la simple lectura de la enumeración de conductas de los apartados 2 y 3 del artículo 9 de la LOPP se llega a la conclusión que un partido político que incurre en cualquiera de ellas se aparta de los principios democráticos, de los valores constitucionales, y sin lugar a dudas, del indispensable respeto a los derechos humanos que con su actividad despiadada es vulnerado sistemáticamente por las organizaciones terroristas.

El hecho de que la enumeración de conductas sea garantía para los propios partidos políticos no provoca que sea necesaria la concurrencia de todas y cada una de ellas. Lo fundamental es la vulneración de los principios democráticos y para ello la Ley nos proporciona un amplio elenco de conductas que ponen claramente de manifiesto que dicha vulneración se produce.

No se pretende, por tanto, la ilegalización de partidos como consecuencia de la realización de conductas aisladas. Se exige expresamente una trayectoria de quiebra de la democracia y de ofensa a los principios constitucionales, al método democrático y a los derechos

de los ciudadanos. Pero dentro del contexto legal, esta exigencia no puede ser interpretada, mediante una reducción al absurdo, como que sea necesaria la repetición de una misma conducta, que sean necesarias muchas conductas encuadrables en el mismo apartado del precepto; o que sea necesaria identidad de sujetos o de acciones.

Se trata como de la mera lógica se desprende que el conjunto de la actuación del partido político de que se trate, se encuadre en los supuestos recogidos en el artículo 9 de la LOPP y, aún no recogidos expresamente, sean conductas que vulneren de forma sistemática los principios generales recogidos en el apartado 2 del mismo precepto.

El artículo 9, apartado 4, de la LOPP establece que “para apreciar y valorar las actividades a que se refiere el presente artículo y la continuidad o repetición de las mismas a lo largo de la trayectoria de un partido político, aunque el mismo haya cambiado de denominación, se tendrán en cuenta las resoluciones, documentos y comunicados del partido, de sus órganos y de sus Grupos parlamentarios y municipales, el desarrollo de sus actos públicos y convocatorias ciudadanas, las manifestaciones, actuaciones y compromisos públicos de sus dirigentes y de los miembros de sus grupos parlamentarios y municipales, las propuestas formuladas en el seno de las instituciones o al margen de las mismas, así como las actitudes significativamente repetidas de sus afiliados o candidatos”. En el párrafo segundo añade que “serán igualmente tomadas en consideración las sanciones administrativas impuestas al partido político o a sus miembros y las condenas penales que hayan recaído sobre sus dirigentes, candidatos, cargos electos o afiliados, por delitos tipificados en los Títulos XXI a XXIV del Código Penal, sin que se hayan adoptado medidas disciplinarias contra estos conducentes a su expulsión”.

La Ley impone la valoración de la trayectoria de un partido político para determinar si la misma es o no conforme a los principios constitucionales.

Dentro de la relación de conductas descritas cuya realización puede determinar la ilegalización de un partido se incluyen aquellas que podrían enmarcarse dentro del concepto de apología delictiva. Ello exige deslindar este concepto del derecho fundamental a la libertad de expresión y los límites constitucionales en su ejercicio.

En relación con lo expuesto y referida a la tutela penal consagrada en nuestro ordenamiento jurídico, el Código Penal español tipifica en su artículo 18 la apología como forma de provocación delictiva al señalar: “es apología, a los efectos de este Código, la exposición ante una concurrencia de personas, o por cualquier medio de difusión, de ideas o doctrinas que ensalcen el crimen o enaltezcan a su autor”.

En clara relación con el artículo antes citado la Ley Orgánica 7/2000, de 22 de diciembre, introduce un nuevo tipo penal de exaltación del terrorismo en el nuevo artículo 578 del Código Penal se dirige a sancionar a quienes enaltezcan o justifiquen por cualquier medio de expresión pública o difusión los delitos de terrorismo o a quienes participen en su ejecución, o la realización de actos que entrañen descrédito, menosprecio o humillación de las víctimas de los delitos terroristas o de sus familiares.

Las acciones que aquí se penalizan, con independencia de lo expuesto en el artículo 18 del propio Código constituyen no solo un esfuerzo y apoyo a actuaciones criminales muy graves y a la sostenibilidad y perdurabilidad de las mismas, sino también otra manifestación muy notoria de cómo por vías diversas generar el terror colectivo para hacer avanzar los fines terroristas.

No se trata, con toda evidencia, de prohibir el elogio o la defensa de ideas o doctrinas, por más que éstas se alejen o incluso pongan en cuestión el marco constitucional, ni, menos aún, de prohibir la expresión de opiniones subjetivas sobre acontecimientos históricos o de actualidad. Por el contrario, se trata de algo tan sencillo como perseguir la exaltación de los métodos terroristas, radicalmente ilegítimos desde cualquier perspectiva constitucional, o de los autores de estos delitos, así como las conductas especialmente perversas de quienes calumnian o humillan a las víctimas al tiempo que incrementan el horror de sus familiares. Actos todos ellos que producen perplejidad e indignación en la sociedad y que merecen un claro reproche penal.

Así el Tribunal Constitucional se ha referido a la “posición preferencial del derecho fundamental reconocido en el art. 20.1.d) de la Constitución”, el cual “además de consagrar el derecho a la libertad de expresión y a comunicar o recibir libremente información veraz, garantiza un interés constitucional: la formación y existencia de una

opinión pública libre, ya que, al ser una condición previa y necesaria para el ejercicio de otros derechos inherentes al funcionamiento de un sistema democrático, se convierte, a su vez, en uno de los pilares de una sociedad libre y democrática” (STC 159/1986).

Sobre el juego entre este derecho fundamental y el delito de apología, el Tribunal Supremo ha desarrollado una doctrina (cfr. STS de 4 de julio de 1994) que distingue entre la lícita “apología de la ideología” y la ilícita “apología del delito o del delincuente”, entendiéndose por la primera una coincidencia genérica con un ideario y por la segunda la justificación y exaltación de hechos criminales concretos o de sus autores.

Pues bien, en la Ley se recogen unas actuaciones que, en cuanto determinan la ilegalidad de un partido político, pueden suponer nuevos límites a la libertad de expresión que hasta ahora no estaban recogidos —al menos expresamente— en la Ley. No obstante, debe subrayarse tanto la posibilidad genérica del establecimiento de restricciones al ejercicio de tal derecho, como la especial consideración que merece el hecho de que, en determinados casos, la libertad de expresión se encauce a través de la actuación de los partidos políticos —con lo que, al menos en algunos casos, más que de restricciones al ejercicio de la libertad de expresión, se trataría de impedir que se pretenda invocar esta última para amparar actuaciones de los partidos políticos, en atención a la especial función que éstos cumplen en el sistema democrático—.

En relación con ello, puede subrayarse, en primer lugar, que el propio Convenio de Roma de 1950, contempla en su artículo 10 la libertad de expresión, expresando en su apartado 2 la posibilidad de que su ejercicio esté 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 integración 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 ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial.

Por otra parte, y en relación con la vía por la que se encauza esa libertad de expresión —los partidos políticos— en los supues-

tos a que se refiere la Ley, cabe recordar lo que decía el Tribunal Constitucional en su Sentencia 56/1995: “Lo protegido por la libertad de expresión del artículo 20.1.a) C.E., en supuestos como el de aquí analizado [adopción de acuerdos en el seno del partido], es la posibilidad de comunicar esas ideas y opiniones durante el proceso de adopción de la decisión, y, aunque en esta fase no puede excluirse la existencia de límites a la libre expresión de opiniones, pensamientos e ideas, la situación cambia de raíz en el momento en el que esas opiniones se transforman en decisiones (...). En estos casos, esas decisiones no pueden pretender gozar de una inmunidad frente a todo control en atención a que en su origen hay una opinión o una idea que la decisión transmite o expresa”. Y se concluye: “el canon de enjuiciamiento no es ya la libre expresión de ideas, opiniones o pensamientos, sino la conformidad o no con las disposiciones legales —o estatutarias— que regulan las decisiones adoptadas”.

En la línea antes expuesta el grupo multidisciplinar del Consejo de Europa de la acción internacional contra el terrorismo en su reunión de julio de 2002, ha señalado la necesidad de tipificar penalmente en las Legislaciones de los Estados Miembros la apología del terrorismo.

Por último, la LOPP establece para proceder a la declaración de ilegalidad y subsiguiente disolución, un proceso judicial específico, preferente ante la Sala especial del Tribunal Supremo prevista en el artículo 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial formada por el Presidente del Tribunal Supremo, los presidentes de Sala y el magistrado más antiguo y más moderno de cada uno de ellas, a instancia del Ministerio Fiscal y el Gobierno, por sí o a solicitud del Congreso de los Diputados o del Senado. En este último caso, el Gobierno queda obligado a formalizar la solicitud de ilegalización, previa deliberación del Consejo de Ministros. Es decir, un pronunciamiento de cualquiera de las dos cámaras parlamentarias en dicho sentido es vinculante para el Ejecutivo.

Una vez iniciada la tramitación judicial de la solicitud de ilegalización, la citada Sala trasladará la demanda al partido político afectado, que podrá comparecer en el plazo de ocho días. Tras esta comparecencia, o bien transcurrido el plazo sin que lo hubiera hecho, la Sala decidirá si admite a trámite la demanda. En el caso de que sea admitida la demanda, la Sala emplazará al demandado

para que conteste a la demanda en el plazo de veinte días, abriéndose un período de practicar las pruebas que puedan haber solicitado las partes. Finalizado éste, se dará cuenta a las partes de las pruebas practicadas para que aquéllas puedan presentar las alegaciones que consideren oportunas en un plazo de otros veinte días, transcurridos los cuales el proceso concluirá y la Sala deberá dictar sentencia en el plazo de veinte días. Todo este procedimiento está sujeto a unos plazos fijos que tienen por objeto acelerar la resolución del proceso de ilegalización de un partido político.

Durante la tramitación del proceso, la Sala podrá acordar la suspensión cautelar de las actividades del partido político hasta que se dicte Sentencia.

La Sentencia que dicte la Sala especial del Tribunal Supremo no podrá ser recurrida y será ejecutiva desde el momento de su notificación a las partes, sin perjuicio del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

El artículo 11 detalla los efectos de la disolución judicial de un partido político. Tras la notificación de la Sentencia, se procederá al cese inmediato de toda la actividad del partido político en cuestión y se presumirá fraudulenta y, por tanto, no podrá prosperar la constitución de una formación que continúe o suceda al declarado ilegal o disuelto.

La disolución supondrá la apertura inmediata de un proceso de liquidación patrimonial, llevado a cabo por tres liquidadores nombrados por la Sala. El patrimonio neto resultante se destinará por el Tesoro a actividades de interés social o humanitario.

IV. CONCLUSIÓN: COHERENCIA DE LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA CON EL DERECHO COMPARADO Y LA JURISPRUDENCIA DEL TEDH

Como puede apreciarse, existen en Europa, desde hace ya varias décadas, procedimientos que garantizan que aquellos partidos políticos que no respetan los valores fundamentales de la democracia y de la convivencia, que impiden el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales por los ciudadanos o que pretenden modificar el régimen político establecido mediante el uso

de la violencia o la coacción, han de quedar excluidos de la sociedad democrática, han de ser ilegalizados en consecuencia y no deben, por lo tanto, disfrutar del estatus especial que a los partidos políticos se les confiere como instrumento de participación y vertebración política y social. Esta misma doctrina ha sido ratificada por el TEDH.

Analizado el derecho comparado, es posible afirmar que el modelo español se caracteriza por:

1. El modelo español, a diferencia de otros modelos de derecho comparado, no permite ilegalizar un partido político por su ideología, sino sólo por actividades contrarias a los principios democráticos.

2. El modelo español es exquisitamente garantista al definir y enumerar con precisión los supuestos que determinan la ilegalización.

3. El modelo español refuerza su carácter garantista al atribuir al máximo órgano del sistema judicial, el Tribunal Supremo, el conocimiento de estas causas a diferencia de otros casos en los que es el poder ejecutivo el competente (Francia).

4. La resolución del órgano judicial encuentra en el Tribunal Constitucional una segunda garantía del proceso, a diferencia de otros modelos de intervención única (Alemania).

5. El sistema español es un modelo procesalmente contradictorio, lo que garantiza la igualdad de las partes en el proceso, la audiencia del partido incurso en la ilegalización y una fase de prueba con todas las garantías, mientras que otros modelos son totalmente ejecutorios (Francia).