

# LA PROHIBICIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS COMO MECANISMO DE DEFENSA DEL ESTADO

ALICIA HINAREJOS PARGA\*

*Universitat de València*

## SUMARIO

- I. Introducción
- II. El caso alemán
- III. El caso español

## I. INTRODUCCIÓN

La actualidad nos ofrece un agitado debate: la aprobación de una nueva Ley Orgánica de Partidos Políticos en España ha posibilitado, por primera vez en nuestra historia, el proceso de ilegalización de un partido político. ¿Hasta qué punto resulta esto un cambio con respecto a la antigua regulación? ¿Está justificada tal limitación de derechos en aras de la salvaguardia de la democracia misma?

Es éste un fenómeno nuevo en España, que revive el antiguo dilema de la defensa de la democracia y sus límites. Es, sin embargo, un instrumento de defensa ya utilizado y estudiado en profundidad en un país como Alemania, cuya Ley Fundamental sirvió, en algunos aspectos, de modelo a nuestra Constitución. A pesar de las enormes similitudes entre ambos textos, es éste un punto en el que ambos se separan, y del que vale la pena realizar un estudio pormenorizado. Para ello nos detendremos primero en el análisis de la regulación alemana, su explicación histórica y sus aplicaciones, para llegar después a una comparación con la reciente Ley Orgánica de Partidos española, sus precedentes, y sus puntos más polémicos.

\* La autora quiere dejar constancia de que el presente estudio procede de la reelaboración y actualización de otro de una extensión más amplia, a partir de la investigación en el proceso de Doctorado en el Departamento de Derecho constitucional de la Universidad de Valencia.

## II. EL CASO ALEMÁN

*«La pregunta es si vamos a permitir a los enemigos declarados de la democracia utilizar la maquinaria democrática con el único propósito de derrocar la democracia»*

*R. Basset<sup>1</sup>*

Con estas palabras ilustra Basset el llamado «dilema de la democracia». ¿Es necesario y lícito limitar la libertad política de quien pretende utilizarla contra la propia democracia?, ¿o ha de tolerarse cualquier tipo de uso de esta libertad, aunque ello pueda llevar a la destrucción de todas las libertades? El llamado «suicidio constitucional», la controversia que éste desató en su momento, y la toma de posición de la Ley Fundamental de Bonn, disponiendo instrumentos específicos para evitarlo, constituyen tres diferentes estadios dentro de la misma reflexión. Desde el debate más general y extendido, pasaremos al caso concreto: la utilización de la prohibición de partidos políticos como arma preventiva del Estado democrático.

### A) DEMOCRACIA MILITANTE: «STREITBARE DEMOKRATIE»

Para comprender la importancia del viejo dilema democrático es necesario atender a las circunstancias históricas que rodean el nacimiento y desarrollo de la polémica.

En los años treinta del siglo pasado, todas las democracias occidentales eran sacudidas por crisis y disturbios, problemas económicos e ideológicos que desacreditaban poco a poco su sistema de valores. La amenaza del totalitarismo hacía ya mella en algunos países. El orden estatal constitucional comenzaba a ser consciente de los desafíos a los que tendría que hacer frente.

En estos años surge la mencionada controversia, y la corriente de pensamiento que trataría de darle respuesta. Con el término «militant democracy»<sup>2</sup> nos referimos a la búsqueda de soluciones para los interrogantes que plantea la limitación de libertades en una democracia que necesita defenderse.

Como ya hemos apuntado antes, el fascismo en Italia, el nacionalsocialismo en Alemania, y el marxismo-leninismo —así como el estalinismo— en la antigua URSS, habían situado el orden democrático frente a retos a los que nunca antes se había enfrentado<sup>3</sup>.

1. BASSET, REGINALD: *The Essentials of Parliamentary Democracy*. 2.<sup>a</sup> ed., Londres, 1964, p. 200.

2. Término acuñado por Karl Loewenstein. Vid. infra.

3. BOVENDER, GREGOR PAUL: *Grenzen politischer Freiheit im demokratischen Staat. Das Konzept der streitbaren Demokratie in einem internationalem Vergleich*. Berlin, 1985, p. 32.

Para poder superarlos, juristas como Loewenstein animan a las sociedades de su tiempo a desarrollar métodos de defensa contra un posible enemigo del orden democrático<sup>4</sup>.

Sin embargo, es aquí donde topamos con el «dilema democrático». La democracia, como sistema basado en la tolerancia, ¿no es acaso el marco donde básicamente cualquier opinión ha de tener el mismo valor? No debería la libertad política amparar cualquier tipo de programa, incluso aquél que constituya un ataque a la Constitución? Según Cushman, «habiendo probado la fortaleza de la democracia por los campos de batalla del mundo, ¿hemos de tomar prestados ahora los métodos represivos de los enemigos que hemos derrotado para evitar la expresión pública de ideas antidemocráticas en casa?»<sup>5</sup>.

Como es natural, muchos autores mostraron su rechazo ante la paradoja de que la democracia «por miedo a la muerte, cometiera suicidio»<sup>6</sup>. Esto es, que con el objeto de defenderse, traicionara sus propios principios. Si la democracia abandona lo que la convierte en democracia, ¿queda realmente algo que defender? No faltaron voces que afirmaran que lo más peligroso no es la amenaza en sí, sino los abanderados que pretendan defendernos de ella<sup>7</sup>.

El propio debate sobre la limitación o no de la libertad política lleva entonces a los fundamentos mismos del sistema democrático. ¿Abandona necesariamente éstos, un Estado que intenta pervivir como orden constitucional y ha, para ello, de reprimir? Los que responden rápidamente de modo afirmativo confunden, según Durbin, causa y consecuencia. Tolerancia y libertad política no son causa o base de la democracia, sino su consecuencia, la prueba de su éxito. La razón o causa de la democracia, lo que la hace posible, es el acuerdo o regla básica de «no perseguirse». Por tanto, no va contra la democracia el reprimir la libertad política de un grupo que no acepta la norma básica. «Sólo aquellos que aceptan las reglas pueden jugar a este juego. Sólo los tolerantes pueden ser libres»<sup>8</sup>.

La tolerancia, por tanto, es un privilegio o derecho del que entra en el juego y acepta tolerar, a su vez, al resto de jugadores. El que no acepta las reglas no acepta el juego. El que no juega no puede disfrutar del derecho a ser tolerado; ha renunciado a él desde un principio. Todo jugador renuncia a la violencia, a la imposición de sus ideas. Como contrapartida obtiene una

4. LOEWENSTEIN, KARL: *Militant Democracy and Fundamental Rights (I/II)* in: *American Political Science Review* 31 (junio/agosto 1937). Cit. en Bovender (vid. supra), p. 40.

5. CUSHMAN, ROBERT: *Civil Liberty and Public Opinion*. In: *Safeguarding Civil Liberty today*. (Edward L. Bernay's Lectures of 1994 at Cornell University). NY, 1945, págs 81-108. Cit. en Bovender (vid. supra), p. 16.

6. HÖVER, BERND: *Das Parteiverbot und seine rechtlichen Folgen*. Bonn, 1975. Comparar también Ridder, Helmut: *Streitbare Demokratie?*, in: *Neue politische Literatur*, II. Mai, 1957, p. 367.

7. DÜRIG, GÜNTER/ EVERS, HANS-ULRICH: *Zur Verfassungsändernden Beschränkung des Post-, Telefon- und Fernmeldegeheimnisses*, 1969, p. 12.

8. DURBIN, E.F.: *The politics of Democratic Socialism: an Essay on Social Policy*. 2.<sup>a</sup> ed., Londres, 1945, p. 278.

esfera de libertad política dentro del juego democrático. Quien no acepta las premisas no puede obtener su contrapartida: «sólo la intolerancia puede oponerse a la intolerancia»<sup>9</sup>.

La labor de todos estos intelectuales asienta así la legitimación teórica que las democracias occidentales en esos momentos tanto necesitan; en esos momentos en que comienza a ser obvio que la idea democrática del individuo, frente a un totalitarismo que quiere personas controladas y dirigidas, presenta problemas que ya no pueden ser ignorados. Las libertades y la esfera de libre determinación de la persona, la sociedad y su desarrollo, comportan riesgos que una democracia debe poder asumir<sup>10</sup>.

El concepto de «democracia combativa», o «streitbare Demokratie», es un principio constitucional que impregna la Ley Fundamental de Bonn, que ofrece instrumentos concretos para defender una democracia en especiales circunstancias: tras la II guerra mundial, el legislador constitucional alemán quiere asegurarse de que la mecánica democrática no volverá a ser utilizada para pervertir, en última instancia, el orden constitucional establecido.

Los orígenes de esta postura se hallan claramente en la llamada «militant democracy»; se puede decir que es fruto del desarrollo de ésta, en cuanto a su base teórica y legitimación<sup>11</sup>. Tanto una como otra defienden el derecho-obligación del Estado democrático de defenderse, incluso por medio de la limitación de la libertad política. Sin embargo, el concepto de la democracia combativa de Bonn llegó a ser plasmado en el texto constitucional alemán de 1949, hecho sin antecedentes hasta entonces en el resto de Estados occidentales.

La Constitución de Weimar había permitido a Hitler llegar de modo legal al poder. Éste era un hecho que no le era dado al nuevo legislador constitucional ignorar. Tras la guerra, el texto constitucional de la República de Weimar fue abominado por juristas y políticos, por su indiferencia y su total neutralidad valorativa. Muy a menudo han sido citadas las declaraciones del entonces parlamentario, Dr. Kroll: «Una democracia que se abandona sin ninguna resistencia a la tiranía no merece ser creada»<sup>12</sup>.

La citada neutralidad valorativa de Weimar descansaba en la vieja idea liberal de democracia, y su fe en la mayoría de edad de los ciudadanos. Lo que se describe como indiferencia no era, en sí, indiferencia frente a los ene-

9. POPPER, KARL: Die offene Gesellschaft und ihre Feinde (Der Zauber Platons). 6.<sup>a</sup> ed., München, 1980, p. 359. Comparar Friedrich, C.J.: Constitutional Reason of State: the Survival of the Constitutional Order. Providence, 1957, p. 179.

10. BOVENTER, GREGOR PAUL: Grenzen politischer Freiheit..., *op. cit.*, p. 45.

11. BOVENTER, GREGOR PAUL: Grenzen politischer Freiheit..., *op. cit.*, p. 82.

12. Cit. en Schmitt Glaeser, Walter: Mißbrauch und Verwirkung von Grundrechten im politischen Meinungskampf. Eine Untersuchung über die Verfassungsschutzbestimmung des Art 18 GG und ihre Verhältnis zum einfachen Recht, insbesondere zum politischer Strafrecht. Bad Homburg, Berlin, Zürich, 1968, p. 24.

migos de la democracia, sino una total confianza en los mecanismos de la misma. El relativismo valorativo de positivistas como Hans Kelsen abogaba por una tolerancia absoluta; no es lícito juzgar los objetivos de una facción, mientras formalmente siga las normas democráticas. La democracia era vista como una forma de Estado relativa<sup>13</sup>, en la cual toda opinión política tiene el mismo valor. No se creyó en ningún momento necesaria —ni lícita— la defensa activa, hasta que fue demasiado tarde<sup>14</sup>.

Tras más de una década de fascismo y una guerra mundial, el nuevo proceso constitucional se debatía entre dos frentes: por un lado, la tentación de reaccionar frente a un pasado totalitario limitando al máximo el Estado e imposibilitando cualquier limitación de derechos. Por otro, la necesidad de asegurar la nueva democracia con medios concretos; es decir, solucionar las debilidades de Weimar.

El legislador se encuentra, pues, frente al reto de crear un Estado cuyos poderes sean lo más recortados posibles, para impedir la pérdida de los recién recuperados derechos de los ciudadanos, pero al mismo tiempo lo suficientemente poderoso como para poder oponer resistencia a una perturbación del orden democrático, en caso necesario<sup>15</sup>.

La Ley Fundamental de Bonn, en la que culminarán todos estos esfuerzos y reflexiones opta, no por un *maximum* de libertad, que pueda ser verdugo de la libertad misma, sino por un *optimum* de libertad asegurada, protegida<sup>16</sup>. Se convierte así en el estandarte de los valores de la democracia combativa, en la cual es posible discutir todas las ideas (art. 5 GG), pero sólo poner en práctica algunas: no todos los valores son buenos, y no todos los objetivos lícitos.

El concepto de la democracia combativa se configura así como el intento de evitar métodos subversivos sólo en apariencia democráticos, cuyo objetivo último es la destrucción del orden constitucional. Las circunstancias históricas y políticas explican claramente por qué esta necesidad es tan grande en Alemania, en el momento de la elaboración de su constitución. El país se aparta así del resto de textos constitucionales europeos, y se dota de instrumentos específicos contra las amenazas a las que tiempo atrás no pudo hacer frente.

La Constitución recoge así la posibilidad de limitar derechos fundamentales cuando sean ilícitamente usados para «luchar contra el orden democrático liberal» (art. 18 GG), y, en concreto, la prohibición de asociaciones (art. 9.2 GG), así como la institución que mejor representa el activismo democrático: la prohibición de partidos políticos o «Parteiverbot» (art. 21.2 GG).

13. KELSEN, HANS: Wesen und Wert der Demokratie. 2.<sup>a</sup> ed., Tübingen, 1929, p. 101.

14. STOLLBERG, FRANK: Die Verfassungsrechtlichen Grundlagen des Parteiverbots. Berlin, 1976, p. 18.

15. STOLLBERG, FRANK: Die Verfassungsrechtlichen Grundlagen...vid. supra, p. 13.

16. HÖVER, BERND: Das Parteiverbot..., *op. cit.*, p. 7.

## B) LA PROHIBICION DE PARTIDOS POLITICOS: «DAS PARTEIVERBOT»

La prohibición de partidos políticos se presenta como el instrumento más poderoso que la Ley Fundamental de Bonn recoge, como reacción frente a partidos con metas claramente contrarias al orden constitucional. Se trata, por supuesto, de un arma preventiva, que requiere de unos requisitos muy determinados para poder ser utilizada. Su carácter excepcional y extremo evita, en teoría, su excesiva instrumentalización o mal uso.

Como institución sin parangón en otro orden constitucional, la prohibición de partidos políticos reviste, obviamente, un gran interés.

### 1. Regulación constitucional

Prescribe el artículo 21, párrafo 2, Ley Fundamental de Bonn [GG], que *aquellos partidos que, de acuerdo con sus objetivos o el comportamiento de sus seguidores, pretendan obstaculizar o destruir el libre orden democrático, o hacer peligrar la existencia de la República Federal de Alemania, son inconstitucionales. Sobre su inconstitucionalidad decide el Tribunal Constitucional Federal.*

Como ya se ha apuntado, con esta norma preventiva se persigue desactivar a tiempo aquellos partidos que pretendan usar los medios democráticos únicamente para destruir la propia democracia; de este modo se traza una frontera a la libre actividad política. Esta frontera crea un espacio de seguridad constitucional, a cambio del recorte de la libertad política. Por supuesto, no se pueden pasar por alto los peligros que esto podría entrañar; un estrechamiento del sistema de partidos en sí, que dejaría de ofrecer cabida a todas las facciones, permitiría sólo la existencia de los partidos ya establecidos, y evitaría el contacto de éstos con nuevas corrientes. El resultado: el estancamiento, la pérdida de impulsos y de dinámica en la vida política<sup>17</sup>. Por ello coincide la doctrina en señalar la importancia de una interpretación necesariamente restrictiva del artículo 21.2 GG.

Conscientes de lo peligroso que resultaría un mal uso de este resorte, se atribuye la competencia única de su utilización al Tribunal Constitucional Federal. Únicamente éste puede conocer de los procesos contra partidos políticos y declarar su inconstitucionalidad; lo que se ha venido a llamar el «monopolio decisorio» del Tribunal Constitucional.

Dada la importancia de los partidos políticos (*contribuyen a forjar la voluntad política del pueblo*, art. 21.1 GG), el texto constitucional regula su prohibición de modo diferente a la de cualquier otro tipo de asociación (art. 9.2). Así,

17. HESSE, KONRAD: Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschlands. 20.<sup>a</sup> ed., Heidelberg, 1999, p. 298.

en el primer caso se han de dar mayor número de condiciones que en el segundo. Este «Parteienprivileg» o privilegio de los partidos, como ha subrayado el Tribunal Constitucional<sup>18</sup>, impide tajantemente que se pueda aplicar a un partido la normativa reguladora de la prohibición de asociaciones comunes, y descansa sobre el importante rol que el partido político desempeña en el estado moderno, así como sobre la necesidad de protección contra injerencias ilícitas.

En cuanto al posible desacuerdo del artículo 21.2 con algunas divisas constitucionales, tales como la libertad de expresión, hay que coincidir con Stollberg en que, si bien ésta constituye sin duda un pilar del estado de derecho, en ningún momento es posible imaginar que no haya de tener unos límites definidos<sup>19</sup>.

## 2. *Justificación del artículo 21.2 GG en la jurisprudencia constitucional*

El Tribunal Constitucional tuvo que enfrentarse a la problemática de la justificación del artículo 21.2 GG con ocasión de la prohibición del Partido Comunista de Alemania (KPD), en el año 1956<sup>20</sup>.

Su argumento principal se basa en la tarea encomendada por mandato constitucional a los partidos políticos —contribuir a la formación de la voluntad política del pueblo, artículo 21.1 GG—, que los eleva al rango de instituciones constitucionales o, incluso, de «órganos constitucionales». De ello se extrae la conclusión de que «en esta incorporación de los partidos a la estructura constitucional, sólo pueden tomar parte los partidos, lógicamente, que se alzan sobre la base del libre orden democrático».

Paralelamente, considera el Tribunal Constitucional que el polémico artículo representa el «intento de síntesis entre el principio de tolerancia de todas las concepciones políticas, y el reconocimiento como propios de ciertos valores básicos intocables». De ahí que el Tribunal, por vez primera, hable de «streitbare Demokratie» o democracia combativa o militante.

## 3. *El artículo 21.2: análisis. Requisitos.*

a) En primer lugar, el partido en cuestión ha de «pretender»: esta expresión denota la existencia de una meta hacia la que dirige sus esfuerzos. Contiene, por lo menos, una intención o tendencia duradera.

Esta prohibición no puede en ningún caso usarse como medio gratuito de represión; no es posible perseguir con ella ideales, tesis o teorías de dudoso

18. BVerfGE 2, 1 (13); 12, 296 (304); 17, 155 (166).

19. STOLLBERG, FRANK: Die Verfassungsrechtlichen Grundlagen..., *op. cit.*, p. 19.

20. BVerfGE 5, 85 (134, 137).

contenido democrático, mientras no exista una intención de ponerlas en práctica, puesto que aún las protegería el artículo 5 GG: mientras se permanezca en el terreno intelectual, ha de imperar la libertad de expresión. En cualquier caso, el verbo «pretender» nos debe hacer pensar en una tendencia activa, en movimiento. El Tribunal Constitucional ha considerado que el comportamiento del partido ha de ser «combativo, agresivo»<sup>21</sup>.

No es un requisito que exista actividad delictiva susceptible de ser probada. Recuérdese el carácter siempre preventivo de esta norma, cuyo campo de actuación es anterior al penal. El motivo principal por el que se ilegaliza un partido no es porque utilice medios ilegales, sino porque persigue activamente una meta inconstitucional. Así, por ejemplo, un partido que utilizara medios ilegales, pero no persiguiera un objetivo del tipo mencionado, no cumpliría los requisitos del artículo 21.2 GG, y quedaría claramente fuera de su campo de acción<sup>22</sup>.

Se ha planteado en su momento la duda de si es requisito o no que exista una determinada posibilidad de éxito de esta intención. ¿Debe tener el partido la capacidad necesaria como para poder llegar, teóricamente, a poner en práctica su programa? El texto del artículo 21.2 no hace ninguna referencia a una condición semejante. El carácter preventivo de la norma reduce, por tanto, el primer requisito a una mera «intención activa», que no necesita de posibilidades reales de ser llevada a término. Un partido debe poder ser prohibido, aunque «según el parecer común, no exista la perspectiva de que en un futuro próximo el partido vaya a poder llevar a cabo su meta inconstitucional»<sup>23</sup>. Con esta interpretación despeja el Tribunal Constitucional la duda; no es condición que el partido represente un concreto peligro. Si esto no fuera así, opina Höver, se estaría exigiendo demasiado al Tribunal; en la medida en que no sería ésta una cuestión enjuiciable sino políticamente<sup>24</sup>.

Algunas voces de la doctrina han considerado un peligro la posibilidad de que un partido antidemocrático no peligroso para la democracia sea ilícitamente prohibido con el único fin de esterilizar un determinado espacio del espectro político, al que el partido pertenece. Esto pudo haber ocurrido, por ejemplo, con el KPD y sus seguidores<sup>25</sup>.

b) Siguiendo con el análisis del artículo que nos ocupa, «las metas del partido», y «el comportamiento de sus seguidores», son señalados como los principales indicadores por los cuales nos habremos de regir. Por supuesto, esto no significa que sean los únicos<sup>26</sup>.

21. BVerfGE 5, 85 (141).

22. BVerfGE 5, 85 (143).

23. BVerfGE 5, 85 (142, 143). En este sentido, Meier, Horst: *Parteiverbote und demokratische Republik: Zur Interpretation und Kritik von Art. 21.2 des GGs*. Baden Baden, 1993, p. 271.

24. HÖVER, BERND: *Das Parteiverbot...*, *op. cit.*, p. 28.

25. HÖVER, BERND: *Das Parteiverbot...*, *op. cit.*, p. 27 (nota a la BVerfGE 5, 85).

26. Según el propio Tribunal Constitucional, otro indicio importante puede ser la organización interna del partido (BVerfGE 2, 1 (14)).

En cuanto a las «metas» – «el más importante medio de reconocimiento»<sup>27</sup>, han sido definidas por el Tribunal Constitucional como «la representación de lo que el partido se ha propuesto alcanzar con su acción en el estado»<sup>28</sup> y como «sus intenciones anticonstitucionales». Debido de nuevo a su carácter preventivo, la norma no distingue entre metas próximas y lejanas. Lo determinante es el hecho de que el partido, en aras de tal meta –que no necesita ser pública– tenga la intención de obstaculizar o destruir el orden democrático. La intención del partido debe dirigirse contra principios constitucionales elementales, sobre los que debe haber un consenso general de todos los partidos para que el tipo de democracia regulado por la ley funcione. El rechazo de instituciones aisladas –aunque constitucionales– no puede por sí solo motivar la prohibición<sup>29</sup>.

Como ya se ha dicho en el punto anterior, el momento decisivo es aquél en el que se puede probar la intención del partido de alcanzar una determinada meta. Más allá, el momento en que efectivamente la consiguiese, o si existe incluso o no tal posibilidad, son hechos sin ninguna relevancia jurídica. De este modo pretende el legislador constitucional impedir desde el primer momento el desarrollo de tales grupos<sup>30</sup>.

Varios autores han señalado la tautología existente entre lo que los partidos «pretenden» y sus «metas», repetición existente en la norma constitucional. Más fuertemente se critica la definición que el Tribunal Constitucional hace de estas metas, al no distinguir entre próximas y lejanas. En el caso del KPD, todas las metas teóricas del marxismo-leninismo, hasta la revolución mundial, fueron declaradas ilegales. Meier tacha esta interpretación de «rayar en la ficción», puesto que un partido que vagamente, en un futuro muy lejano o incluso utópico, aspira a pretender algo, no lo pretende hoy<sup>31</sup>.

El mismo autor afirma que una condición mínima para la existencia de una meta inconstitucional es su «inclusión programática en la lucha política cotidiana». Es decir, sólo pueden ser objetivos, en el sentido del artículo 21.2, aquellos contenidos políticos que el partido, en su lucha política de cada día, anuncie o reclame<sup>32</sup>.

En otro orden de cosas, el «comportamiento de sus seguidores», siguiente baremo o indicador, puede resultar enormemente aclaratorio. Con esta expresión no se hace referencia, por supuesto, al partido en sí, ni a sus líderes. Ni siquiera es necesario que se trate de miembros. Se trata más bien del grupo de personas que, aunque no unidas por lazos oficiales al partido, lo apoyan

27. BVerfGE 5, 85 (146).

28. BVerfGE 5, 85 (143).

29. BVerfGE 5, 85 (140). Resumen de Hesse, Konrad: Grundzüge..., *op. cit.*, p. 298.

30. HÖVER, BERND: Das Parteiverbot..., *op. cit.*, p. 32.

31. MEIER, HORST: Parteiverbote..., *op. cit.*, p. 276.

32. MEIER, HORST: Parteiverbote..., *op. cit.*, p. 278.

abiertamente. Si una persona en concreto es consciente o no de la inconstitucionalidad del partido, no es un hecho relevante. Sin embargo, sí que sería en todo caso necesario probar que el comportamiento referido es achacable al partido y su influencia<sup>33</sup>. El comportamiento al que parece hacer referencia el tenor del artículo es una «infracción del ordenamiento jurídico organizada y encauzada a un fin». Una característica importante de tal infracción suele ser la violencia, excepto en los delitos contra el honor<sup>34</sup>.

c) El bien protegido.

Se pueden distinguir dos bienes constitucionalmente protegidos en la redacción del artículo 21.2. Por un lado, el «libre orden democrático»; por otro, la existencia misma de la República Federal de Alemania. Ambos pueden ser —por separado o simultáneamente— objeto del ataque que la norma pretende evitar.

El «libre orden democrático» es un concepto jurídico indeterminado utilizado por el legislador en seis artículos diferentes de la Ley Fundamental de Bonn. Aunque no hay duda de que en todas las ocasiones se le da a la expresión un sentido único, no existe un consenso absoluto sobre cuál ha de ser su contenido exacto.

Con ocasión del primer proceso de prohibición de un partido político (SRP, Sozialistische Reichspartei, 23 octubre 1952), tuvo que enfrentarse también el Tribunal Constitucional con la indeterminación de este concepto, definiéndolo como sigue:

«El orden básico democrático se puede precisar, entonces, como un orden que, bajo la exclusión de cualquier forma de violencia y arbitrariedad, representa la soberanía del Estado de Derecho, que se alza sobre los principios de la autodeterminación de los pueblos, de la decisión de la mayoría, de la libertad, y de la igualdad.

A los principios básicos de este orden hay que sumar, como mínimo: el reconocimiento de los derechos humanos concretados en la Constitución, sobre todo de la personalidad, a la vida y al libre desarrollo, la soberanía del pueblo, la separación de poderes, la responsabilidad del gobierno, la sujeción de la administración a la Ley, la independencia de los tribunales, la pluralidad de partidos y la igualdad de oportunidades de éstos, en su derecho a formarse constitucionalmente y ejercer la oposición del mismo modo»<sup>35</sup>.

La disconformidad con esta definición parece ser unánime en la doctrina. Se considera que el Tribunal Constitucional ha hecho una interpretación muy emocional, pero vacía y poco clara, frente a la enumeración sistemática y funcional de los pilares inamovibles del orden democrático que debería haber

33. STOLLBERG, FRANK: Die Verfassungsrechtlichen Grundlagen..., *op. cit.*, p. 50.

34. MEIER, HORST: Parteiverbote..., *op. cit.*, p. 282.

35. BVerfGE 2, 1 (12).

elaborado. El concepto adolece aún, por tanto, de una insuficiente concreción. Numerosos autores han aportado su propia definición<sup>36</sup>.

Como segundo bien protegido se nos presenta, junto al libre orden democrático, «la existencia de la República Federal de Alemania». Este concepto engloba, en primer lugar, la integridad territorial nacional y su capacidad de actuación en el exterior. La pregunta de si ha de englobar asimismo la política interna, la base de la economía, y el abastecimiento de bienes de primera necesidad, no encuentra respuesta pacífica. Téngase en cuenta que este bien jurídico ha de tener un contenido más bien restringido, para no solaparse con el anterior. Entre ambos existe una alternatividad; la existencia de la República debería entonces circunscribirse al terreno extraconstitucional, es decir, a la existencia real del Estado, y no a su organización.

En este sentido opina Stollberg que, coincidiendo con los requisitos clásicos que exige la existencia real de un estado, este bien protegido abarca la integridad del territorio, la existencia de una población —y por tanto también unos standards básicos económicos y de abastecimiento—, así como la capacidad de obrar e independencia de la República<sup>37</sup>. Otros autores, sin embargo, sostienen que la forma republicana del Estado entra dentro de la esfera de protección en cuestión, siendo uno de sus contenidos más importantes<sup>38</sup>.

#### 4. Competencia

El artículo 21.2 GG señala que la competencia para declarar la ilegalidad de un partido político es, en todo caso, del Tribunal Constitucional. En el mismo sentido, el artículo 13.2 de la Ley del Tribunal Constitucional, o BVerfGG. Este «monopolio decisorio» del Tribunal, como ha venido llamándose hasta ahora, encuentra su explicación en el privilegio de los partidos políticos o «Parteienprivileg», que se desprende a su vez del importante papel que les reconoce la propia Constitución.

La Sentencia tendrá efecto constitutivo<sup>39</sup>. Con anterioridad a ella, ninguna instancia estatal puede tachar de ilegal un partido, ni puede éste sufrir ningún tipo de consecuencia jurídica. Cualquier efecto o consecuencia tiene lugar necesariamente tras la declaración del Tribunal Constitucional. La Sentencia en sí no tiene fuerza de ley, pero vincula a todos los órganos estatales (órganos constitucionales, tribunales, funcionarios) de la Federación y de los Länder.

36. Comparar STOLLBERG, FRANK: Die Verfassungsrechtlichen Grundlagen..., *op. cit.*, p. 38; Meier, Horst: Parteiverbote..., *op. cit.*, p. 291; Höver, Bernd: Das Parteiverbot..., *op. cit.*, p. 17; Schmitt Glaeser, Walter: Mißbrauch..., *op. cit.*, p. 43.

37. STOLLBERG, FRANK: Die Verfassungsrechtlichen Grundlage..., *op. cit.*, p. 44.

38. Vid. HÖVER, BERND: Das Parteiverbot..., *op. cit.*, p. 16c.

39. BVerfGE 12, 296 (304); 13, 46 (52); 13, 123 (126).

Todos ellos, a partir de ese momento, están obligados a considerar dicho partido ilegal, y a actuar en consecuencia.

El proceso se inicia a instancia del Bundestag, del Bundesrat, o del gobierno federal (art. 43.1 BVerfGG). Pueden hacer uso de esta legitimación por separado o conjuntamente. No existe, sin embargo, una obligación para estos órganos: el iniciar o no tal proceso es voluntario, y depende únicamente de su juicio de oportunidad política. Naturalmente, existen muchas circunstancias que rodean al caso particular y que la ley no puede calibrar; éstas deben ser enjuiciadas por los legitimados para iniciar un proceso de tal magnitud. En el caso, por ejemplo, de un partido de dimensiones ínfimas, tal vez sólo sirva la prohibición para darle publicidad y fama. O en el extremo contrario, un intento de ilegalización de un partido con gran apoyo del pueblo podría ser el acicate esperado que provocara una revolución. No falta quien opine que una prohibición, en determinados momentos, puede tan sólo producir mártires y llevar las maquinaciones a la clandestinidad, donde pueden ser menos controladas. Todos los pros y contras del momento concreto y el caso individual han de ser calibrados; la conveniencia o no de la intervención es, en suma, una decisión política.

Tras la sentencia constitutiva no puede tampoco el órgano que haya instado la iniciación, como es lógico, decidir tolerar el partido ni levantar la prohibición.

A fin de ser conscientes del alcance de este privilegio jurisdiccional, es necesario recordar aquí que las asociaciones están sometidas a similares exigencias que los partidos políticos, y pueden ser en cambio prohibidas por la propia autoridad administrativa (art. 9.II GG, y 3 y siguientes de la Ley de Asociaciones). En esto se diferencia de modo apreciable el ordenamiento alemán del español, que dispone que las asociaciones sólo podrán ser disueltas o suspendidas en sus actividades en virtud de resolución judicial motivada<sup>40</sup>.

La atribución al ejecutivo de esta competencia estaría en conflicto directo con el papel democrático de los partidos políticos. Sobre la prohibición de un partido de la oposición decidiría entonces el gobierno; en ningún momento se podría confiar en una total imparcialidad. Por el contrario el Tribunal Constitucional, como órgano competente para dirimir cuestiones constitucionales, ofrece las condiciones institucionales requeridas para llegar a una conclusión libre de prejuicios y orientada exclusivamente a la Constitución<sup>41</sup>.

En contra, sin embargo, la crítica de Scheuner, que opina que esta regulación de la prohibición de partidos políticos –en concreto, la atribución de esta

40. Así, por ejemplo, en el caso de los partidos de extrema derecha FAP y NL. Contra ambos instaron Gobierno y Senado un proceso de ilegalización en 1993. El Tribunal Constitucional consideró que, debido a su carencia de presencia real en las elecciones, se trataba más bien de asociaciones, y no de verdaderos partidos. Como tales fueron directamente prohibidas por el ejecutivo, en ejercicio de su competencia.

41. STOLLBERG, FRANK: Die Verfassungsrechtlichen Grundlagen..., *op. cit.*, p. 56.

competencia al Tribunal Constitucional— conduce a una «politización de la justicia»<sup>42</sup>.

## 5. Consecuencias

Junto con la declaración de inconstitucionalidad del partido, el Tribunal Constitucional ordena su disolución (art. 46.3 BVerfGG), y prohíbe la creación de cualquier organización sustitutiva (art. 33.1 de la Ley de Partidos Políticos y 43.3 BVerfGG).

El Tribunal puede, asimismo, disponer la confiscación del patrimonio (art. 46.3 BVerfGG). Algunas disposiciones pueden también desplegar su eficacia (arts. 84-86a Código Penal), en caso de contravención de la sentencia constitucional.

Según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la prohibición conduce, por último, a la pérdida automática del mandato de todos los representantes del partido. La argumentación del Tribunal fue seguida, en el año 1956, por la Ley Electoral Federal, que recogió y reguló esta importante consecuencia. La polémica y en absoluto esperada decisión del Tribunal se basó en dos argumentos principales:

Por un lado, hubo de comparar el contenido del artículo 21.2 con el del artículo 38 de la Constitución. Este último establece que los diputados son representantes del pueblo entero, no sujetos a órdenes ni instrucciones, sino sólo a su conciencia. La disyuntiva oscilaba entonces entre dos extremos: ¿ha de ser en este caso el diputado visto como un representante de su partido, o del pueblo entero? El Tribunal optó por considerar los lazos con el partido más fuertes en la realidad política; por lo tanto el mandato del diputado debía desaparecer a la par que su organización.

Por otra parte, el Tribunal hizo uso de un argumento fundamentalmente teleológico: si el fin del Parteiverbot era impedir, a fin de cuentas, que determinadas ideas inconstitucionales se «mezclaran» en la construcción de la voluntad política de la sociedad, nada era más lógico que hacer a los representantes de tales ideas abandonar el Parlamento, centro por excelencia de la vida política<sup>43</sup>.

## C) APÉNDICE. LA SITUACIÓN ACTUAL

La necesidad de protegerse contra aquellos que desean usar la maquinaria democrática para destruir el propio orden constitucional parece estar hoy

42. SCHEUNER, ULRICH: Probleme und Verantwortungen der Verfassungsgerichtbarkeit in der Bundesrepublik, in: DVBl. 1952, p. 297.

43. BVerfGE 2, 1 (72, 73).

fuera de toda duda: el Estado en que vivimos nos ofrece unas condiciones que él mismo no sería capaz de garantizar, sin cuestionarse hasta dónde se extiende la libertad<sup>44</sup>.

En estas páginas se ha intentado exponer brevemente la prohibición de partidos políticos en la República Federal de Alemania, como ejemplo, en este sentido, de limitación de libertades políticas. Esta institución reviste gran interés por su singularidad; no se encuentra, con los mismos rasgos, en ninguna otra democracia occidental, y responde, como es obvio, a unas circunstancias y necesidades históricas muy determinadas.

Hasta ahora este mecanismo ha sido plenamente aplicado en dos ocasiones: el 23 de octubre de 1952 era prohibido el SRP, partido de derecha radical, y el 17 de agosto de 1956 le tocaba el turno al KPD, partido comunista. Ambos procesos fueron largos y complejos, y muy raramente las argumentaciones del Tribunal Constitucional pacíficamente aceptadas. No falta quien opine que en aquel momento histórico se había localizado al enemigo social en la izquierda radical. El gobierno de Adenauer actuó en consecuencia; instando ambos procesos simultáneamente, tan sólo buscaba una apariencia de simetría política.

Hoy en día, la propia actualidad ha hecho resurgir la polémica en torno a esta institución. En medio de un clima de lógica preocupación por el rebrote y extensión de grupos de extrema derecha en el país, el gobierno federal decidió, el 29 de enero de 2001, incoar un proceso ante el Tribunal Constitucional contra el NPD (Partido Nacionaldemocrático de Alemania). Bundestag y Bundesrat lo siguieron, poco tiempo después. Desde su fundación, en los años 60, el NPD defiende ideales antisemitas y racistas. La nostalgia por la época nacional-socialista y la relativización del holocausto son puntos importantes de su programa. Se trata de un partido eminentemente violento, que desea «el poder absoluto», porque proclama que «el sistema no tiene errores, sino que el sistema es el error»<sup>45</sup>. Aunque las primeras declaraciones de testigos debían comenzar en febrero de este año, la polémica surgida a raíz del desenmascaramiento de varios altos cargos de este partido de ideología fascista como espías del gobierno ha interrumpido la marcha normal del proceso y, en estos momentos, hace peligrar su propia existencia. Estos testigos no podrían declarar directamente frente al Tribunal, puesto que se pondría en peligro su «tapadera» dentro de la organización, y con ello probablemente su integridad física. El resultado es que se tendrían que escuchar los testimonios de la personas a las que estas informaciones fueron proporcionadas. Es decir,

44. MEIER, HORST: *Parteiverbote...*, *op. cit.*, p. 344.

45. Panfletos del NPD citados por el ex juez del Tribunal Constitucional Hans Hugo Klein, entrevistado en *Der Spiegel*, 45/2000, p. 30. Para más información sobre el proceso contra el NPD, ver, entre otros, *Der Spiegel* 32/2000, 5/2002, 6/2002, 7/2002; *Stuttgarter Zeitung Online* (die Tageszeitung: Platzt das NPD-Verbot?, 23/01/2002; Ulrich Rippert: Was bedeutet ein NPD-Verbot? (<http://www.wsws.org/de/2000/nov2000/npd-n02.sthml>)).

no de la fuente originaria. Otra cuestión discutida es hasta qué punto estos infiltrados no ejercieron realmente un papel impulsor del partido, ya que incluso sus gritos de guerra y arengas son utilizadas como pruebas de la belicosidad del mismo.

El 11 de febrero de 2002 presentaron Gobierno, Bundestag y Bundesrat una declaración conjunta frente al Tribunal Constitucional de Karlsruhe, afirmando que los espías de la Verfassungsschutz (institución para la salvaguarda de la paz constitucional) no habían ejercido ningún tipo de influencia en la dirección que había tomado el NPD en los últimos tiempos. Por ello consideraban el testimonio de estos hombres (die V-Männer) «jurídicamente admisible y utilizable»<sup>46</sup>.

El 8 de Octubre de este mismo año tuvo lugar en Karlsruhe el primer debate sobre el proceso. La postura que finalmente adoptará el Tribunal está aún en estos momentos por anunciarse.

Se ha despertado al calor de estos acontecimientos un agitado debate sobre la conveniencia de prohibir o no un partido como el NPD. Es un hecho conocido que muchos de sus más conocidos integrantes lo fueron antes de asociaciones ya prohibidas (FAP, NL). Tal vez una disolución de este partido condujera tan sólo a una redistribución de sus elementos, para integrarse en otras estructuras similares<sup>47</sup>.

No podemos olvidar tampoco que el NPD no es el único partido de corte neonazi que aparece hoy en día en el espectro electoral alemán; tal vez su disolución sirva también para aumentar el porcentaje de votos de sus otros dos rivales: DVU y «die Republikaner». ¿Qué ocurriría si, a fuerza de concentrar estos votos, alguno de estos partidos alcanzara el umbral del 5%, necesario para obtener representación en el Bundestag?

En cualquier caso, el problema más grave lo constituyen las técnicas utilizadas por la «streitbare Demokratie» contra la derecha radical: por una parte se acepta en el debate político que la historia alemana hace necesaria una vigilancia especial de estos grupos, para reaccionar de modo preventivo o represivo cuando sea necesario. Por otra parte, la presencia de espías de la Verfassungsschutz, que al mismo resultaban ser militantes entusiastas y activos, resulta para algunos en una lucha un tanto «sucia», por contrariar los principios de transparencia y control de toda democracia.

### III. EL CASO ESPAÑOL

Frente a la postura alemana, de aceptación radical de los postulados de la democracia activista o combativa, veremos cómo el ordenamiento español

46. Bundesregierung online: Bundesregierung hält fest an NPD-Verbotsantrag fest. (<http://www.bundesregierung.de/Themen-A-Z/Innenpolitik-,9259/NPD-Verbot.htm>)

47. GÖSSNER, ROLF: Über die NPD sollten die Wähler, nicht Richter befinden, en D.I.R. Themen (<http://www.dir-info.de/themen/npd-verbot.shtml>).

ha venido regulando hasta ahora la sujeción de los partidos políticos a los principios democráticos de un modo completamente diferente. De la legislación hasta hace poco vigente, pasaremos a la nueva Ley Orgánica de Partidos Políticos, centro hoy día de la polémica desatada en torno a la ilegalización de Batasuna, enfocada como un paso más en la lucha contra el terrorismo.

#### A) REGULACIÓN CONSTITUCIONAL. ¿DEMOCRACIA MILITANTE EN ESPAÑA?

Como hemos visto, la Constitución alemana ha optado por una democracia militante, en virtud de la cual, y como se prevé en el texto de la Ley Fundamental, el Tribunal Constitucional ya ha declarado ilegales dos partidos políticos. Nos podríamos plantear la cuestión de si nuestro legislador constitucional optó también o no por este activismo, no como una postura meramente teórica, sino como una «decisión subyacente con relevancia jurídica propia», o un «principio constitucional con valor normativo autónomo», en palabras de De Otto<sup>48</sup>.

En principio, tal vez se pudiera interpretar el artículo 9.1 CE como una habilitación general para la defensa del orden constitucional, lo que nos llevaría a afirmar la existencia de este principio con relevancia jurídica propia. Sin embargo, hemos de convenir con de Otto en que ello conllevaría, como se da en el caso alemán, una relativización de las normas del Estado de derecho, una quiebra de la legalidad en beneficio de la legitimidad, pura y simple. Es obvio que la democracia militante conduce a la relativización de normas constitucionales, que se traduce en un desequilibrio, donde los derechos de los ciudadanos serían los que sufrieran este debilitamiento, frente a los poderes públicos. El derecho alemán, partiendo de su postura activista, y siendo plenamente consciente de este peligro, equilibra la balanza con una serie de elementos defensivos y garantistas, que son en todo un caso un límite a la fuerza expansiva de aquel principio. Frente a los llamados instrumentos de defensa «hacia abajo» (limitación de derechos fundamentales por abuso, ilegalización de asociaciones y de partidos), existen métodos «hacia arriba», es decir, de defensa frente a los poderes públicos (derecho de resistencia, sanción o separación de un juez), de modo que la limitación es para ambos, y no únicamente en detrimento de los particulares. El elemento garante final es la prohibición de reforma de la Grundgesetz o Ley Fundamental (art. 79.3), elemento que, obviamente, tampoco encontramos en nuestro ordenamiento.

En España falta cualquier garantía que pudiera sustentar la viabilidad de este desequilibrio entre legalidad y legitimidad. No existen instrumentos singulares que eleven a principio la democracia militante (al menos en el campo

48. De OTTO Y PARDO, IGNACIO: Defensa de la Constitución y Partidos Políticos. Madrid, 1985.

que es ahora objeto de estudio<sup>49</sup>); por ello tampoco existen garantías. En conclusión, hay que negar rotundamente la posibilidad de extraer de la redacción general del artículo 9.1 CE una adhesión a dichos postulados<sup>50</sup>.

Por otra parte, el artículo 6 CE establece dos principios fundamentales:

a) La creación y el ejercicio de actividades de los partidos será libre dentro del respeto a la CE y a la Ley.

b) Se exige que su estructura interna y su funcionamiento sean democráticos.

Como ya hemos señalado, el artículo 9.1 no impone la democracia militante. Sin embargo, podría pensarse en la posibilidad de que el artículo 6 ofreciera un mecanismo concreto de defensa contra partidos políticos con fines contrarios al orden constitucional, si existiera suficiente base para ello. Esto no es así por varias razones.

El artículo 9.1 vincula a particulares y poderes públicos, no al orden constitucional en abstracto, sino al derecho constitucional positivo. Creer que el artículo 6 sí supone una vinculación a dicho orden abstracto sería aceptar que

49. En efecto, puesto que en el ámbito educativo bien puede sostenerse que el artículo 27. 2.º CE contiene la única muestra de democracia militante en nuestra ley de leyes. Básicamente esta posición se sostiene a partir de estudios encabezados por Sánchez Ferriz y otros profesores, a saber:

SÁNCHEZ FERRIZ, R. y JIMENA QUESADA, L., *La enseñanza de los derechos humanos*, Ariel, Barcelona, 1995; SÁNCHEZ FERRIZ, R., JIMENA QUESADA, L. y COTINO HUESO, L., «Los jóvenes ante los derechos humanos y la democracia (A propósito de una encuesta realizada en la Comunidad Valenciana)», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n.º 16, 1996, ps. 157-180, publicado también en la *Revista de Derecho Político*, UNED, n.º 46, 1999; SÁNCHEZ FERRIZ, R., «Funcionarios públicos: su especial deber de protección y respeto a los derechos y libertades», *Revista General de Derecho*, mayo, 1997, pp. 5247-5263 y COTINO HUESO, L., «Reflexiones a favor de una concepción funcional de las libertades de la enseñanza. Una perspectiva diferente con la que abordar el diseño constitucional del sistema educativo», ambos en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n.º 22/23, invierno/primavera, 1998, pp. 49-72 y 89-136, respectivamente; AA.VV., *Derechos, deberes y responsabilidades en la enseñanza. (Análisis jurídico-práctico a la luz de las exigencias constitucionales)*, (coord. por Lorenzo Cotino Hueso), Generalitat Valenciana, Valencia, 2000

Especial mención merece el Manifiesto promovido por SÁNCHEZ FERRIZ y COTINO HUESO, «Manifiesto de los constitucionalistas de las Universidades españolas por una efectiva enseñanza de los principios democráticos y los derechos y libertades para nuestros jóvenes» (14 de diciembre de 2000), mediante el cual se pretendió sensibilizar a la opinión y a los poderes públicos competentes desde el propio foro académico de la importancia de la cuestión de la educación «en» y «de» derechos. Cumplida información sobre tal iniciativa puede encontrarse en Cotino Hueso, L., «Derechos y libertades y principios democráticos en las enseñanzas medias tras las reformas de 29 de diciembre de 2000: Una visión crítica a raíz del manifiesto de constitucionalistas de las Universidades españolas», Sánchez Ferriz, R. y García Pechuán, M. (coords.), *La enseñanza de las ideas constitucionales en España e Iberoamérica*, Ene Edicions, Valencia, 2001, pp. 373-395. Este mismo año ha sido publicada la monografía SÁNCHEZ FERRIZ, R. y ELÍAS MÉNDEZ, C., *Nuevo reto para la escuela: libertad religiosa y fenómeno migratorio*, Colección Ideas y Políticas Constitucionales, Valencia, 2002.

50. De OTTO: Defensa de la Constitución..., *op. cit.*, p. 41

los partidos políticos se encuentran más vinculados que los particulares —esto tal vez podría entenderse—, y que los poderes públicos —lo que sería absurdo—. Además, el tenor del artículo 7 es idéntico, esta vez con respecto a sindicatos y asociaciones empresariales (contra los cuales no tiene sentido defender la existencia de un mecanismo de democracia militante). Finalmente, las exigencias del Estado de derecho obligarían a que hubiera enormes garantías para la exclusión de un partido que persiguiera fines anticonstitucionales. El simple hecho de que el artículo 6 no ofrezca semejantes garantías es argumento suficiente para negar su calidad de instrumento de defensa democrática activista.

El artículo 22 CE, en fin, declara ilegales las asociaciones que persiguen fines o utilizan medios tipificados como delito. Se prohíben también las de naturaleza secreta o paramilitar. Su disolución o suspensión pueden ser acordadas por medio de resolución judicial motivada. Este artículo es de plena aplicación a los partidos políticos, como ha afirmado a menudo el Tribunal Constitucional<sup>51</sup>.

## B) OBJETO DE CONTROL

Como antes se ha señalado, no existe en la Constitución una opción a favor de la democracia militante; únicamente un deber genérico de obediencia al derecho. Esto ha de traducirse, en el caso de los partidos políticos, en la imposibilidad de persecución de los fines políticos como tales, al margen de la regulación penal. Nuestra Norma suprema no habilita para declarar la inconstitucionalidad de partidos con un ideal programático diferente o aun contrario al contenido en ella, basándose en la necesidad de un control netamente político, y no penal. En este punto existe un acuerdo mayoritario de la doctrina<sup>52</sup>.

La razón esgrimida por la doctrina alemana, la necesidad de superación de las debilidades de la República de Weimar, es incluso considerada por algún autor como una «ilusión de los juristas»<sup>53</sup>; el mayor peligro no es el partido enemigo del orden constitucional, sino precisamente la reacción de las instituciones contra aquél. No debemos aspirar a controlar al enemigo, sino al

51. Vid. STC 3/1981, de 2 de febrero: el partido es una forma peculiar de asociación que no está excluida del artículo 22 CE. La argumentación es más extensa en STC 85/1986, de 25 de junio: las exigencias del artículo 6 se añaden, pero no sustituyen, a las del artículo 22.

52. En contra, García Cotarelo, quien, tras una distinción general entre el control penal y el control político de los partidos, y en relación a este último, habla de política de partido, objetivos, y programa. Aunque se trata de un discurso más bien general, al referirse inmediatamente después a casos concretos afirma que el control citado se lleva a cabo, en España, por la jurisdicción ordinaria, y en Alemania, por el Tribunal Constitucional. Si bien es cierto que habla de la «escasa rentabilidad», en ambos casos, de la declaración de ilegalidad por fines anticonstitucionales, también significa esto que acepta la mera posibilidad de esta declaración en España. García Cotarelo, Ramón: Los partidos políticos, Madrid, 1985, p. 170.

53. Vid. de OTTO: La defensa de la Constitución..., *op. cit.*, p. 56.

que pretende salvarnos. Hay que dejar que los partidos alcancen poco a poco las instituciones, si han de alcanzarlas, puesto que el camino cambia al caminante, y no a sí mismo. El orden constitucional debe protegerse única y exclusivamente con su propio funcionamiento. La «ilusión de los juristas» objeta a este razonamiento que el partido de Hitler pudo hacerse legalmente con el poder. De Otto responde, sin embargo, que lo primero que no funcionó como debía fue la represión penal<sup>54</sup>. Solozábal añade que un control de los fines programáticos chocaría con el principio de pluralismo y con la reformabilidad de nuestra Constitución (art. 168 CE)<sup>55</sup>. En este sentido se pronuncia Jiménez Campo, remitiéndose a los mismos argumentos<sup>56</sup>.

Recordemos brevemente, sin embargo, que nuestro Código Penal, tras la nueva redacción dada por la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, ha introducido un nuevo supuesto de asociación ilícita en el artículo 515:

*5.º. Las que promueven la discriminación, el odio o la violencia contra personas, grupos o asociaciones por razón de su ideología, religión o creencias, la pertenencia de sus miembros o de alguno de ellos a una etnia, raza o nación, su sexo, orientación sexual, situación familiar, enfermedad o minusvalía, o inciten a ello.*

Es evidente que esta nueva previsión cambia el panorama anterior y abre el camino a un posible control, no sólo centrado en los medios, sino que también abarca fines e ideología, si bien es cierto que la utilización práctica del mismo es, cuanto menos, complicada<sup>57</sup>.

Dejando a un lado la regulación penal, habrá que determinar cuál habrá de ser, pues, el objeto del control extrapenal de los partidos políticos, admitiendo ya como válida la premisa de que este objeto no pueden ser los fines u objetivos.

Es obvio que, en cualquier caso, uno de estos objetos ha de ser la democracia interna, exigencia constitucional (art.6 CE *in fine*)<sup>58</sup>.

El ámbito, sin embargo, que más complejo resulta, es el del comportamiento externo del partido. ¿En qué medida puede ser objeto del control esta

54. De OTTO: La defensa de la Constitución..., *op. cit.*, p. 57.

55. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J.: Sobre la constitucionalización de los partidos políticos en el derecho constitucional y en el ordenamiento español, en *Revista de Estudios Políticos*, mayo-junio 1985, p. 163.

56. JIMÉNEZ CAMPO, JAVIER: La intervención estatal del pluralismo, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, enero-abril 1981, pp. 173 y ss.

57. MORODO, RAÚL, y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, PABLO: El ordenamiento constitucional de los partidos políticos, México, 2001, p. 135. Desde el punto de vista de la libertad ideológica, en general, me permito remitir a Rollnert Liern, Göran: La libertad ideológica ante el Tribunal Constitucional, CEPC, Madrid, 2002.

58. Interpretada por el Tribunal Constitucional en los siguientes términos:

«La exigencia de que los partidos políticos rijan su organización y su funcionamiento internos mediante reglas que permitan la participación de los afiliados en la gestión y control de los órganos de gobierno y, en suma, y esto es lo aquí relevante, mediante el reconocimiento de unos derechos y atribuciones a los afiliados en orden a conseguir esa participación en la formación de la voluntad del partido» (STC 56/1995, de 25 de junio).

actividad externa? El concepto de «actividades» presenta dificultades, fruto de la interpretación que de la exigencia constitucional efectuaba la antigua Ley de Partidos, Ley 54/1978, de 4 de diciembre.

En resumen, y como la discusión doctrinal evidenció, no resultaba nada fácil, en el marco de la normativa vigente, determinar las exigencias a que habían de ajustar sus actividades los partidos políticos. El artículo 6 CE prescribe que habrán de sujetar «el ejercicio de su actividad» a la Constitución y a la Ley, y exige la democraticidad únicamente de «su estructura interna y funcionamiento». Parece que esta última exigencia se predica tan sólo del ámbito interno, y no a su actividad en la sociedad. Hemos de convenir con Morodo<sup>59</sup> en que no es infundado, ni mucho menos, pensar que un partido también debería observar los principios democráticos en su ámbito externo; esto, sin embargo, ha de disponerlo la Ley, ya que no lo hace explícitamente la Constitución. Recordemos que ésta sujeta la creación y el ejercicio de la actividad del partido a la regulación legal. Esto, en definitiva, es lo que hizo la antigua Ley de Partidos en su artículo 5.2.b: extender –creemos que legítimamente– la exigencia democrática.

El problema surge a raíz del modo en que esto fue llevado a cabo; nos situamos indefectiblemente en el peligroso campo de la inseguridad jurídica<sup>60</sup>. Efectivamente, excluidos los supuestos penales, la antigua Ley de Partidos no determinaba suficientemente a qué se refería en su polémico artículo. Esta imprecisión posibilitaba únicamente la extensión de esta exigencia a un campo muy reducido, esto es, a la esfera de ilegalidad basada en el uso de medios delictivos no violentos, que queda fuera de la ilicitud penal. Ésta es la conclusión de de Otto, que no deja de ser la más acertada, en nuestra opinión, y compartida por gran parte de la doctrina<sup>61</sup>.

## C) LA NUEVA REGULACIÓN

### 1. Necesidad

Como se ha puesto de relieve en numerosas ocasiones, la legislación derogada era incompleta, oscura, y asistemática. Esto ha llevado a una larga discusión doctrinal, pero sobre todo a la confusión de este campo en general y la inactividad. Así, era casi imposible que se hubiese intentado ilegalizar

59. MORODO Y LUCAS: El ordenamiento constitucional..., *op. cit.*, p. 119.

60. Compartimos en este sentido la excelente exposición de BLANCO VALDÉS, R.L.: La nueva Ley de Partidos, en Claves de Razón Práctica, n.º 124, pp. 23 a 31 («...dejaba un margen tal de apreciación al poder judicial para proceder eventualmente a disolver los partidos cuyas actividades fueran contrarias a los principios democráticos que, lejos de funcionar como un acicate para su puesta en práctica efectiva, acabó por actuar, al contrario, como un auténtico instrumento de parálisis de jueces y fiscales». Pg 28).

61. BLANCO VALDÉS, ROBERTO L.: Los Partidos Políticos. (2.ª ed.) Madrid, 1997; Morodo y Lucas: El ordenamiento constitucional..., *op. cit.*, etc.

determinado partido político que no figurase tipificado como asociación ilícita en el Código Penal, so pena de polémica, desacuerdo sobre la existencia misma de tal posibilidad, creación de una inseguridad jurídica inaceptable, etc.

Es naturalmente legítima la postura de no adhesión a los postulados de la democracia combativa de Weimar. Como ya hemos visto, existen sólidos argumentos para ello. También es cierto que el artículo 22 CE, al trazar los límites del derecho de asociación, cita como principal el Código Penal. Sin embargo, éste no tiene por qué ser el único, sobre todo teniendo en cuenta el importante papel que desempeñan los partidos en el sistema democrático. De hecho, no deja de ser deseable una aclaración de las obligaciones a que aquéllos han de sujetarse, en cuanto a democraticidad de sus actividades y su estructura interna. Y ello, porque es necesario y recomendable alejarse, tanto de la «ilusión de los juristas» de de Otto<sup>62</sup>, como del fatalismo que renuncia a enfrentarse con los hechos<sup>63</sup>. Es cierto que es conveniente mantener un margen de control de estos actores principales de nuestro orden constitucional. Pero ello tan sólo será eficaz y sensato si se hace a través de una acertada regulación. Una regulación sistemática que haga posible una interpretación unánime de causas y consecuencias específicas, y no deje resquicios a la inseguridad jurídica. Señala de Esteban, con dureza, que «la democracia española, surgida a partir de la Constitución de 1978, ha sido durante 24 años una democracia mojigata»<sup>64</sup>. Una nueva ley, tan oscura e indeterminada como la anterior, tan sólo prolongaría la discusión y la ineficacia. Aún menos ha de permitirse una simplificación voluntarista o una instrumentalización política de este tema<sup>65</sup>. Algunos autores señalan que, si bien es cierto que la situación actual dista de ser óptima, al menos desde el proceso constituyente —que buscó siempre integrar y dialogar— no se han planteado polémicas desestabilizadoras, salvo las meramente académicas<sup>66</sup>. Es cierto que es positiva una mejora legislativa; pero no es menos cierto esta tarea ha de ser afrontada con cautela: ya nos recuerda Morodo el peligro de una mayor radicalización social y la orfandad de un sector del electorado, o de la pseudofilosofía de Bush y su *eje del mal*<sup>67</sup>.

En cualquier caso, las normas que pretendan arrojar luz sobre nuestra actual situación habrán de ser mesuradas y acordes, por supuesto, con los

62. De OTTO y PARDO, IGNACIO: *Defensa de la Constitución y Partidos Políticos*. Madrid, 1985.

63. MORODO y LUCAS: *El ordenamiento constitucional...*, *op. cit.*, p. 139.

64. DE ESTEBAN, JORGE: *La polémica y necesaria Ley de Partidos*, en *El Mundo*, 15 de abril de 2002.

65. Es bien cierto que la elaboración de esta Ley ahora, y no antes, responde a un juicio de oportunidad política. Pero también convenimos con Blanco Valdés en que «...aunque es muy posible que sea así, ese hipotético oportunismo del PP no tendría porque eliminar la oportunidad de la ley que se propone» (*La nueva Ley de Partidos*, *op. cit.*, p. 24).

66. MORODO, RAÚL: *Derecho de partidos...*, *El País*, *op. cit.*

67. MORODO, RAÚL: *Derecho de partidos...*, *El País*, *op. cit.*

cánones del Estado de Derecho, pues son éstos la única base que justifica la intervención<sup>68</sup>.

## 2. *La reciente Ley Orgánica de Partidos Políticos*

El día 24 de abril de 2002 fue presentado en el Congreso de los Diputados el Proyecto de Ley Orgánica de Partidos Políticos. Con este nuevo texto legislativo el Gobierno pretendía poner fin a la relativa indeterminación imperante, y crear la posibilidad concreta de, en un futuro no muy lejano, llegar a ilegalizar Batasuna. A este texto se presentaron 197 enmiendas, de las cuales siete eran de totalidad, seis de devolución y una de texto alternativo, que fueron rechazadas. De las presentadas al articulado, las once presentadas por el Grupo Popular coincidieron con otras tantas presentadas por el Grupo Socialista. Estas enmiendas fueron aprobadas, junto con buena parte de las presentadas por otros Grupos, «aunque en ocasiones lo fueron sólo parcialmente o en espíritu»<sup>69</sup>. Esto se corresponde con la convicción abiertamente manifestada de que este delicado texto legislativo necesitaba de un amplio pacto consensual. El 4 de junio de 2002, el Pleno del Congreso de los Diputados aprobaba este Proyecto por 304 a favor y 16 en contra<sup>70</sup>. La preocupación por un tema tan tristemente actual como el terrorismo ha sido, claramente, motor de esta rápida tramitación. En un plano más general, la exposición de motivos se refiere a:

«la insuficiencia de un estatuto de los partidos incompleto y fragmentario en el marco de una democracia madura y firmemente consolidada en la que el protagonismo y la significación constitucional de los partidos no ha hecho sino incrementarse. [...] Junto a todo ello hay, en fin, en nuestro caso, una coincidencia general sobre la carencia de la legislación actual a la hora de concretar las exigencias constitucionales de organización y funcionamiento democráticos y de una actuación sujeta a la Constitución y a las leyes. Tanto en lo que se refiere al entendimiento de los principios democráticos y valores constitucionales que deben ser respetados en su organización interna o en su actividad externa, como en lo que afecta a los procedimientos para hacerlos efectivos».

Aún más específico y clarificador es un párrafo de la misma Exposición introducido por una enmienda coincidente de los Grupos Popular y Socialista<sup>71</sup>:

68. «Es eso precisamente lo que confiere la fuerza de la razón, que es lo que permite y legitima la razón de la fuerza» DE ESTEBAN, JORGE: La polémica y necesaria...El Mundo, *op. cit.*

69. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. 30 de mayo de 2002, n.ºs 93-3, p. 91.

70. Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Año 2002, n.º 168, p. 8463.

71. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados. 22 de mayo de 2002, n.ºs 93-2, pp. 78 (Enmienda n.º 170) y 82 (Enmienda n.º 181).

«A estos efectos, se establece un procedimiento judicial de ilegalización de un partido por dar un apoyo político real y efectivo a la violencia o el terrorismo, que es distinto del que se prevé en el Código Penal para disolver las asociaciones ilícitas por las causas previstas en sus artículos 515 y 520».

Es el capítulo II de este Proyecto el que más nos interesa, puesto que es ahí donde se desarrolla el mandato básico constitucional de que la organización, funcionamiento y actividad de los partidos sean democráticos y se ajusten a la Constitución y a las leyes. El artículo 6, pósito de este capítulo, despeja las dudas en cuanto a la extensión de la exigencia constitucional de democraticidad, que se aplica aquí tanto a la organización y funcionamiento —aspecto interno—, como a la actividad, aspecto externo. Recordemos que este punto —¿exige la Constitución que la actividad sea democrática, o tan sólo que respete el texto constitucional y la Ley?— también era origen de discrepancias entre varios autores. La cobertura pues, se extendería sin lugar a dudas<sup>72</sup>.

Por supuesto, no faltaron durante los debates parlamentarios voces contrarias a esta exigencia extensiva. Por poner un ejemplo, el Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida presentó una de tantas enmiendas destinadas a su supresión. Proponían eliminar del texto la referencia a las actividades del partido, por considerarla inconstitucional, ya que aquél debe respetar las reglas del juego, pero «ha de ser libre para defender democrática y pacíficamente los valores, principios e ideales políticos que consideren oportunos»<sup>73</sup>.

Es éste un tema en el que ya hemos entrado; el deber de acatamiento a la Constitución no incluye necesariamente la adhesión ideológica a la misma, pero sí la obligación de cumplirla. La extensión de la exigencia democrática a las actividades del partido no es de ningún modo inconstitucional y no prejuzga que un partido pueda defender libremente la modificación del texto constitucional, ya que en nuestro caso no existe una cláusula de intangibilidad semejante a la alemana. Pero eso sí, habrá de hacerlo respetando la Constitución, por el cauce que en ella se establece<sup>74</sup>. Como dice la Exposición de Motivos:

«La presente Ley (...) parte de considerar que cualquier proyecto u objetivo se entiende compatible con la Constitución, siempre y cuando no se defienda mediante una actividad que vulnere los principios democráticos o los derechos fundamentales de los ciudadanos».

Los artículos 7 y 8 buscan armonizar esta exigencia en cuanto a las actividades con la de autonomía interna. Los requisitos que en cuanto a su estruc-

72. Artículo 6. *Los partidos políticos se ajustarán en su organización, funcionamiento y actividad a los principios democráticos y a lo dispuesto en la Constitución y en las leyes.*

73. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. 22 de mayo de 2002, n.º 93-2, p. 37 (Enmienda n.º 40). Vid. también enmienda n.º 24, del Grupo Mixto (p. 32).

74. Vid. en cuanto a esta postura el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Año 2002, n.º 164, p. 16287. Intervención del Sr. Bermúdez de Castro Fernández.

tura ha de cumplir el partido para ser considerado democrático son aquí examinados de un modo más extenso y riguroso que en la ley vigente.

Sin embargo, y debido a que es éste el campo que parece más controvertido, tanto en la polémica doctrinal resumida como en los medios de comunicación, es la parte referida a la actividad externa del partido político la que resulta de mayor interés. Así, el artículo 9, frente al enunciado genérico de su antecesor, enumera detalladamente las actitudes y comportamientos que están más notoriamente en desacuerdo con los principios democráticos y el orden constitucional. La exposición de motivos destaca claramente los dos principios que han inspirado esta norma:

a) Nada más lejos del ánimo del legislador que el intentar ilegalizar un fin, una ideología o una creencia. Ni siquiera aunque exista una intención activa o belicosa de llevar el ideal programático a cabo; a no ser, claro está, que se trate de un comportamiento tipificado como delito. Recordemos en cuanto a este punto, los fines como objeto de control, la doctrina —contraria— del Tribunal Constitucional Alemán.

b) No se persiguen tampoco con esta norma las conductas aisladas —de nuevo con la excepción de las de naturaleza penal—, sino una trayectoria estable y continua que conculque los principios democráticos.

Resalta la misma exposición de motivos que la principal novedad de esta Ley es la regulación minuciosa del procedimiento encaminado a ilegalizar un partido, así como de la atribución de esta competencia, por conculcar los principios democráticos y el orden constitucional, «procedimiento ya anunciado en la Ley que ahora se deroga, pero nunca desarrollado anteriormente». Es decir, que en contra de posturas como la de Jiménez Campo, que negaban radicalmente esta posibilidad, se asume por parte del gobierno que esta posibilidad sí quedaba abierta gracias al artículo 22 CE; sólo que la Ley no hizo uso de ella<sup>75</sup>.

75. Así, el tenor de los apartados 9.1 y 9.2 es el siguiente:

1. «Los partidos políticos ejercerán libremente sus actividades. Deberán respetar en las mismas los valores constitucionales, expresados en los principios democráticos y en los derechos humanos. Desarrollarán las funciones que constitucionalmente se les atribuyen de forma democrática y con pleno respeto al pluralismo.

2. Un partido político será 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, mediante alguna de las siguientes conductas, realizadas de forma reiterada y grave:

a) 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.

b) 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.

Procede entonces el artículo 9.3 a enumerar una serie de conductas cuya repetición o acumulación dará a entender que concurren en un partido las circunstancias arriba citadas. La sombra del terrorismo planea sobre todas y cada una de estas actuaciones; es obvio que es ésta, como ya se ha señalado antes, la amenaza principal a la que busca hacer frente el ejecutivo con esta redacción. Apostilló el Consejo General del Poder Judicial que esta amenaza era nombrada en doce ocasiones diferentes, tan sólo en el apartado 3 del artículo 9 del Proyecto de Ley; ello deja entrever que es el terrorismo la realidad sobre la que se articula esta regulación. De ello se infiere que, desaparecido el terrorismo de la realidad social, este artículo carecería de sentido y alcance<sup>76</sup>.

Ha sido sin duda el artículo 9<sup>77</sup> en su conjunto el más alterado durante las discusiones parlamentarias, ya que se trata de la plasmación normativa del instrumento más novedoso y polémico: la ilegalización de partidos.

El Consejo de Estado hizo notar que tal vez fuera deseable una mayor precisión en la definición de cada una de las conductas especificadas en este artículo del Proyecto, así como clarificar el carácter abierto de este catálogo de actuaciones: lo que hubiera determinado que un partido hubiera de ser declarado ilegal es el hecho de estar incurso en lo dispuesto en el apartado 2, con independencia de que su actuación pudiera ser subsumida en alguna de las contempladas en el apartado 3<sup>78</sup>.

El apartado 9.3.c), «*complementar la acción de organizaciones terroristas*», ejemplificaba a su vez una serie de conductas (incluir en las listas personas condenadas por delitos de terrorismo, ceder a este tipo de organizaciones sus

c) 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 población en general, o contribuir a multiplicar los efectos de la violencia terrorista y del miedo y la intimidación generada por la misma.

76. Dictamen del Consejo General del Poder Judicial sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Partidos Políticos. 15 de abril de 2002.

77. Así, prescribía el antiguo artículo 9 del Proyecto de Ley:

1. «Los partidos políticos deberán respetar en sus actividades los principios democráticos y los valores constitucionales, desarrollando las funciones que constitucionalmente se les atribuyen de forma democrática y con pleno respeto al pluralismo.

2. Un partido político será declarado ilegal cuando su actividad no se ajuste, de forma reiterada y grave, a lo dispuesto en el apartado anterior o cuando con la misma persiga deteriorar o destruir el régimen de libertades o imposibilitar o eliminar el sistema democrático.

3. Se entenderá, en todo caso, que en un partido político concurren las circunstancias del apartado anterior, cuando dicho partido o un número significativo de las personas vinculadas con el mismo que se detallan en el apartado cuarto de este artículo desarrollen alguna de las actuaciones siguientes».

Procedía entonces el Proyecto a la enumeración de numerosas conductas que habrían de ser consideradas, en cualquier caso, causa de dicha ilegalización: excusar atentados, complementar la acción de organizaciones terroristas, fomentar la violencia para conseguir fines políticos, etc.

78. Dictamen del Consejo de Estado sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Partidos Políticos. 18 de abril de 2002.

prerrogativas electorales, etc), presentándolas con la expresión «conductas como las siguientes». Ello, sin duda, hacía pensar en un carácter ejemplificativo y no tasado de la lista que aparecía a continuación. El Consejo General del Poder Judicial formuló sus reparos en este punto, opinando que se trataba de una enumeración tasada, y por tanto debía haberse prescindido del adverbio «como».

Situándonos ya en lo que quedó como texto definitivo de la Ley, vemos, en primer lugar, que la estructura global de este artículo 9 fue modificada. Esto fue introducido por una enmienda coincidente de los Grupos Popular y Socialista<sup>79</sup>, y representó una mejora importante de redacción que, creemos, clarificó su contenido. Así, lo que antes eran a), b) y c) del apartado 3, pasaron a formar parte del nuevo apartado 2. Además, se redactaron de nuevo estos preceptos, adaptándolos en muchos casos a las sugerencias de varios Grupos. Sirva de ejemplo la expresión «deberán respetar en sus actividades los principios democráticos y los valores constitucionales», utilizada en el artículo 9.1 del Proyecto. La enmienda número 69, presentada por el Grupo Parlamentario Vasco, señaló que el hecho de distinguir entre «principios democráticos» y «valores constitucionales», unidos por la preposición copulativa «y», daba a entender que unos eran diferentes de otros. Sin embargo, si existen valores constitucionales que no son principios democráticos, deben ser entonces meras opciones –legítimas– del constituyente, pero no exigencias inexorables del sistema democrático, por lo que su contravención no debería acarrear la ilegalización de un partido<sup>80</sup>. El Grupo Parlamentario Catalán, al presentar la enmienda número 131, apuntó a su vez que el uso de la expresión «valores constitucionales» resultaba equívoco, por lo que era preferible referirse a su contenido: los principios democráticos y los derechos humanos<sup>81</sup>. Finalmente, el texto de la Ley quedó fijado como se ha citado anteriormente: «deberán respetar (...) los valores constitucionales, expresados en los principios democráticos y en los derechos humanos».

Otro cambio importante es el acaecido en la redacción del artículo 9.3.c) del Proyecto, que pasa a ser el 9.3 en la Ley: el carácter tasado de las conductas enumeradas no estaba de acuerdo en el primer texto con el carácter abierto que sugería la utilización de la conjunción «como», como señaló en su momento el Consejo de Estado. En la redacción final, esta enumeración es claramente tasada, ya que la conjunción ha desaparecido.

En cuanto a los supuestos conductuales se han, en general, especificado y clarificado, como también recomendó el Consejo de Estado.

79. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. 22 de mayo de 2002, n.ºs 93-2, p. 79 (Enmienda n.º 175), y 84 (Enmienda n.º 188).

80. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. 22 de mayo de 2002, n.ºs 93-2, p. 46 (Enmienda n.º 69).

81. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. 22 de mayo de 2002, n.ºs 93-2, p. 67 (Enmienda n.º 131).

Rechazada fue la enmienda a este artículo que proponía disponer como condición inexcusable para la disolución de un partido que éste, por sus resultados electorales, expectativas y posibilidades de acceso a las funciones y cargos públicos, pudiera estar en posición de crear un riesgo real, al suponer la efectiva implementación de su proyecto político el deterioro o destrucción del régimen de libertades o la eliminación del régimen democrático<sup>82</sup>.

El Capítulo siguiente, III, *de la disolución o suspensión judicial de los partidos políticos*, establece las garantías jurisdiccionales para la defensa de los derechos y de los principios constitucionales conculcados por la actuación de los partidos políticos.

### 3. Competencia y procedimiento

Establece el artículo 10.2 que:

«la disolución judicial de un partido político será acordada por el órgano jurisdiccional competente en los casos siguientes:

a) Cuando incurra en supuestos tipificados como asociación ilícita en el Código Penal.

b) Cuando vulnere de forma continuada, reiterada y grave la exigencia de una estructura interna y un funcionamiento democráticos, conforme a lo previsto en los artículos 7 y 8 de la presente Ley Orgánica.

c) Cuando de forma reiterada y grave su actividad vulnere los principios democráticos o persiga deteriorar o destruir el régimen de libertades o imposibilitar o eliminar el sistema democrático, mediante las conductas a que se refiere el artículo 9.»

Queda también enmendado este último apartado con respecto a su redacción primitiva, donde se hacía referencia también a «los principios democráticos y los valores constitucionales», en consonancia con la nueva redacción dada también al artículo 9.

Atribuye el apartado 3 la competencia en el primer caso, es decir, cuando se trate de una asociación ilícita penalmente, al Juez competente en el orden jurisdiccional penal, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley de Enjuiciamiento Criminal y el Código Penal. Por el contrario, sobre los casos previstos en los apartados b) y c) habrá de resolver la Sala Especial del Tribunal Supremo, de acuerdo con un procedimiento básico preferente establecido en el artículo 10.5.

Es ésta otra importante novedad: la atribución al Tribunal Supremo de la competencia en esta materia. Aunque es cierto que existían también razones para

82. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. 22 de mayo de 2002, n.ºs 93-2, p. 47 (Enmienda n.º 71).

desea su atribución al Tribunal Constitucional, como señaló ya la doctrina hace años, no está fuera de lógica el asignar esta tarea al Supremo. En cualquier caso, siempre podría intervenir con posterioridad el Tribunal Constitucional, de mediar recurso de amparo, con lo cual estaríamos frente a una especie de oficiosa instancia de apelación<sup>83</sup>. A favor de esta atribución se han pronunciado tanto el Consejo General del Poder Judicial como el Consejo de Estado, ya que, además, la mencionada Sala Especial «simboliza por su composición el Pleno del Tribunal Supremo» (Auto de 9 de julio de la propia Sala). Esto es así porque en ella está presente el Presidente del Tribunal y lo están también todas las Salas enumeradas en el artículo 55 de la LOPJ que integran en su conjunto el Tribunal Supremo, a través de sus respectivos Presidentes y dos de sus magistrados, el más antiguo y el más moderno de cada una de ellas (art. 61.3 LOPJ). Añade el Consejo General del Poder Judicial que esta atribución viene a reforzar la garantía del Juez ordinario predeterminado por la ley, tanto en su perspectiva positiva como negativa.

Se introduce como novedad sobre el texto del Proyecto, por otra parte, el artículo 10.4, que viene a aclarar los supuestos en que procederá la suspensión judicial del partido (si así lo dispone el Código Penal, o como medida cautelar durante el proceso de disolución, según lo dispuesto en la Ley de Enjuiciamiento Civil y en el artículo 8 de esta misma Ley).

El artículo 11 reconoce legitimación para instar la declaración de ilegalidad al Gobierno y al Ministerio Fiscal. La redacción de este mismo artículo en el texto del Proyecto otorgaba esta legitimación a:

- Gobierno
- Cincuenta Diputados
- Cincuenta Senadores
- Ministerio Fiscal

Este cambio puede parecer a primera vista de una gran trascendencia. En la práctica, en cambio, el cambio es únicamente formal: aunque la legitimidad directa corresponde a Gobierno y Ministerio Fiscal únicamente, «el Congreso de los Diputados o el Senado podrán instar al Gobierno que solicite la ilegalización de un partido político, quedando obligado el Gobierno a formalizar la correspondiente solicitud de ilegalización, previa deliberación del Consejo de Ministros» (art. 11.1, *in fine*).

La atribución anterior a cincuenta Diputados o Senadores había sido tilada en ocasiones de medida excesivamente politizadora. No parecía excesivamente justificada esta opinión, dada su condición de representantes populares. El paralelismo, a su vez, con el recurso de inconstitucionalidad, parecía disipar aún más las dudas. En cualquier caso, tampoco ofrece ningún reparo la nueva redacción.

83. De Esteban: La polémica y necesaria..., *op. cit.*

El procedimiento, de única instancia, se basa en la escritura con una serie de trámites convencionales (alegaciones, prueba, nuevas alegaciones y sentencia) que, por los plazos y la forma de su articulación compaginan el principio de seguridad jurídica y el derecho de defensa con el principio de celeridad<sup>84</sup>. Lógicamente, en un intento de evitar una tramitación dilatada que eluda el clima de incertidumbre y expectación que este proceso podría provocar.

La Sentencia no puede ser objeto de recurso, y es ejecutiva desde su notificación. Sin perjuicio, como se ha apuntado antes, del posible recurso de amparo constitucional.

#### 4. Efectos

Tras la notificación de la Sentencia, según el artículo 12 del Anteproyecto («Efectos de la disolución judicial»), se procederá al cese inmediato de toda actividad del partido. Se presumirá el carácter fraudulento y, por tanto, no será posible la creación de un nuevo partido que continúe o suceda la actividad del disuelto. La declaración de improcedencia de la continuidad será también competencia de la Sala sentenciadora (art. 12.3). Nótese que en la nueva redacción se habla de similitud sustancial entre ambos «partidos políticos», y no «proyectos políticos», como hacía el Proyecto. Efectivamente, este último y desafortunado término hace pensar en la enjuiciabilidad de las metas o ideales del partido, lo que, como hemos visto, es de todo punto imposible en nuestro país<sup>85</sup>.

Se abrirá, asimismo, un proceso de liquidación patrimonial. El CGPJ aclara en su Dictamen que este proceso no puede, en ningún caso, entenderse como una medida confiscatoria, ya que es la única solución posible de disponibilidad del patrimonio. Éste no podría entregarse a una asociación ilícita, o a los integrantes de la misma cuyos comportamientos han contribuido a la declaración de ilegalidad. El destino final del patrimonio, además, no es el Tesoro, sino actividades de interés social o humanitario.

No sería viable, por tanto, la concepción de algunos autores, que opinaban que los integrantes de un partido declarado ilegal podrían continuar su actividad como asociación, dado que la exigencia de democraticidad se configuraba como una carga y no como una obligación. Por el contrario, el efecto principal consignado en el Proyecto de Ley es la cesación de toda actividad asociativa, bajo pena de incursión en responsabilidad penal. Inútiles fueron algunos intentos de introducir una figura intermedia anterior a la ilegalización:

84. Dictamen del Consejo General del Poder Judicial, *op. cit.*

85. Vid. Enmienda del Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. 22 de mayo de 2002, n.ºs 93-2, p. 38 (Enmienda n.º 45).

una suspensión judicial temporal de actividades. En palabras del Grupo Parlamentario Vasco, una medida «basada en la mayor consideración de la proporcionalidad (...), menos traumática y definitiva»<sup>86</sup>.

### 5. *¿Retroactividad?*

El Proyecto de Ley contenía dos disposiciones sobre las que planeó la sombra de su posible retroactividad: el artículo 9.4<sup>87</sup> y la Disposición Transitoria Segunda<sup>88</sup>.

En cuanto al primer artículo, se expresó de modo tajante en su Dictamen el Consejo General del Poder Judicial: en ningún caso, en su opinión, podría suponer este artículo una situación de retroacción de la Ley. Ello se daría si se valorase negativamente la trayectoria pasada de un partido que, en el presente, hubiera asumido ya los valores constitucionales y principios democráticos. Esta aplicación sería, por supuesto, inaceptable. Por el contrario, «el presupuesto fáctico de la ilegalización no es el de su pretérito carácter inconstitucional, sino el de su inconstitucionalidad presente o actual, siendo su trayectoria pasada el elemento para la determinación de su actual carácter»<sup>89</sup>.

El Consejo de Estado no se pronunció de un modo tan enérgico al respecto. Más bien pareció expresar cierta preocupación por la «perpetuación de las sanciones penales y administrativas»<sup>90</sup> que podría inferirse del segundo párrafo del artículo en cuestión del Proyecto.

86. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. 22 de mayo de 2002, n.ºs 93-2, p. 53 (Enmienda n.º 85).

87. El artículo 9.4 del Proyecto de Ley decía así:

«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.

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 actuaciones como las tipificadas en los Títulos XXI a XXIV del Código Penal.»

88. El tenor de la Disposición Adicional Segunda del Proyecto de Ley era el siguiente:

«2. La constitución, en fecha inmediatamente anterior o posterior a la entrada en vigor de la presente Ley Orgánica, de un partido político que continúe o suceda la actividad de otro ya inscrito, realizada con la intención fraudulenta de evitar la aplicación a éste de las disposiciones de esta Ley, no impedirá dicha aplicación (...).»

89. Dictamen del Consejo General del Poder Judicial, *op. cit.*

90. Dictamen del Consejo de Estado sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Partidos Políticos. 18 de abril de 2002.

En el texto final la redacción de este apartado no ha sufrido grandes cambios. Tan sólo se ha puntualizado la última referencia a las sanciones administrativas y condenas penales, especificando una condición para que sean tenidas en cuenta éstas últimas: «sin que se hayan adoptado medidas disciplinarias contra éstos conducentes a su expulsión».

Por otra parte, la Disposición Transitoria Segunda del Proyecto de Ley, en su primer apartado, suscitó también dudas en cuanto a su posible retroactividad.

El Consejo de Estado negó de modo taxativo que se pudieran tener en cuenta las actividades y conductas llevadas a cabo por los partidos con anterioridad a la entrada en vigor de la norma; de lo contrario, se atentaría contra el principio de seguridad jurídica y lo dispuesto por el artículo 25.1 de la Constitución en relación con las sanciones penales y administrativas. El Consejo opinó que dicho párrafo podría cometer dicho atentado, por lo que fue, en su momento, recomendada su revisión.

La enmienda del texto, a instancias del Grupos Parlamentarios Popular y Socialista, solucionó este problema, dejando clara la irretroactividad de la norma<sup>91</sup>.

## 6. *Conclusión*

Parece fuera de duda que la ley derogada se había revelado insuficiente y obsoleta. Fruto de su momento histórico, se preocupaba especialmente de los aspectos referentes al reconocimiento mismo de los partidos, y no de aquéllos estructurales y de funcionamiento. Esta carencia no se pondría de relieve hasta no darse una implantación total de los partidos políticos. Dos décadas después, la realidad social ha demostrado que era necesario un esfuerzo legislativo que incidiera en las exigencias democráticas que deben cumplir unos actores de nuestro sistema constitucional de tal importancia. Esta trascendencia y la función institucional que les corresponde han sido resaltadas por el Tribunal Constitucional en varias ocasiones<sup>92</sup>. Debido a su importante papel, es lógico que se les imponga un plus de sujeción a la Constitución<sup>93</sup>.

Este plus puede llegar a ser, en algunos ordenamientos, un deber categórico de acatamiento absoluto de la norma constitucional, junto a un deber positivo de defensa de la misma. El control ejercido, en tales casos, ha de extenderse a los ideales programáticos del partido. Éste es el caso de la regulación alemana.

91. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. 22 de mayo de 2002, n.º 93-2, p. 81 (Enmienda n.º 179) y 86 (Enmienda n.º 196).

92. Sirva como ejemplo la STC 85/1986, de 25 de junio.

93. SSTC 101/1983, de 21 de febrero, y 51/1985, de 10 de abril.

Del examen de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, se infiere una posición de equilibrio, entre la carencia total de control, y la intervención arrolladora del activismo democrático. Se realiza un esfuerzo de conciliación entre el principio pluralista y la protección de nuestro sistema democrático. Es decir, introduce medios de defensa frente a los enemigos de la democracia, permitiendo excluir del proceso político a aquellos partidos que sólo pretendan destruirlo. Pero lo hace sobre la base de dos principios ya puestos de relieve: la aceptación de cualquier tipo de fin o ideal político, y la ilegalización únicamente a causa de una conducta reiterada y estable.

La limitación del derecho de asociación ha de estar al servicio de la sociedad democrática, y no ser una mera razón de Estado o un instrumento para reducir los márgenes del pluralismo<sup>94</sup>. El legislador puede y debe establecer unos límites, basándose en la existencia de una «necesidad en una sociedad democrática», como lo expresa el artículo 11 del Convenio de Roma de 1950. Esta cláusula no sólo se refiere a necesidades genéricas, sino que será necesario atender al contexto concreto, a la situación particular del Estado. Entre estas circunstancias específicas estaría la existencia de acciones terroristas.

La valoración general, en fin, de este cambio, es positiva. Pero ello sin olvidar, en ningún momento, las advertencias vertidas desde la doctrina sobre el peligro de demonización del enemigo, o de uso con fines políticos<sup>95</sup>. También pueden argüirse, obviamente, diversas críticas desde el punto de vista de la libertad ideológica.

La única justificación de una limitación de derechos políticos de este calibre puede ser la existencia de una verdadera necesidad en una sociedad democrática como la nuestra. Este fin último habrá de estar siempre presente en todas y cada una de las mesuradas y cuidadosas aplicaciones de esta regulación.

Parece, sin embargo, que todas estas reflexiones no están destinadas a quedar en pura teoría. Esta norma ha pasado a formar parte de la realidad social y su primera aplicación no se ha hecho esperar. La sesión de la Diputación permanente del Congreso del día 19 de agosto de 2002 estuvo marcada por un duro enfrentamiento entre el PP y el PSOE, por una parte, y el PNV, por otra. El objetivo de aquéllos no era otro que el de convocar un Pleno Extraordinario. El Pleno que habría de instar al Gobierno a promover la ilegalización de Batasuna. Finalmente, aquéllos lograron su propósito, y el Pleno, celebrado el día 26 de agosto, aprobó la propuesta con 295 votos a favor, 10 en contra y 29 abstenciones. Votaron a favor, junto al PP y el PSOE, Coalición Canaria y Partido Andalucista. En contra, PNV, ERC, Eusko Alkartasuna e Iniciativa per Catalunya. Se abstuvieron CiU, IU, BNG y Chunta Aragonesista.

94. Dictamen del Consejo de Estado, *op. cit.*

95. Morodo: Derecho de partidos..., *op. cit.*

El 30 de agosto de 2002, en su primera reunión tras las vacaciones de verano, el Consejo de Ministros aprobó la presentación ante el Tribunal Supremo de la demanda de ilegalización de Batasuna.

Por otra parte, este proceso se solapará con el iniciado por vía penal, que ya aplicó el juez Baltasar Garzón para declarar la ilicitud de otras organizaciones del entramado de ETA. La ilegalización de Batasuna también por vía penal sería el resultado de una línea de investigación iniciada por el Sr. Garzón hace cuatro años contra este entramado de organizaciones políticas agrupadas en torno al grupo terrorista. La medida de suspensión temporal de toda actividad del partido por un plazo inicial de cinco años, efectiva desde el lunes 26 de agosto, ha causado un revuelo añadido a la ya de por sí enorme polémica sobre la ilegalización de partidos. Baste decir que, por de pronto, las medidas del juez ya han originado una querrela por prevaricación, así como la decisión del Parlamento Vasco de considerar nulo de pleno derecho el Auto en cuestión, por lo que considera una manifiesta falta de competencia.

En cualquier caso, vemos como ambos cauces, el penal y el abierto por la Ley 6/2002, están llamados a entremezclarse en medios de comunicación y discusiones. Sin embargo, no debemos confundirlos, ni argumentar, como se ha hecho en numerosas ocasiones últimamente, la suficiencia de la vía penal y consiguiente superfluidad de la no penal. Es perfectamente compatible la ilegalización y disolución de un partido en tanto asociación ilícita y en tanto esté incurrido en alguna de las causas del artículo 9 de la Ley 6/2002. Tanto los cauces como sus consecuencias son muy diferentes. *Societas delinquere non potest*: uno de los principios del Derecho penal español. No es posible someter a enjuiciamiento penal a una persona jurídica. Por tanto, en nuestro Código Penal la disolución del partido no es una pena, sino una medida accesoria. En este caso se persigue a unos sujetos definidos, que afrontarán penas de prisión incluso de seis a doce años. La ilegalización contemplada en la Ley de Partidos, por otra parte, es una sanción no penal. Los promotores de este partido no irán necesariamente a prisión, no habrá pena personal, puesto que se persigue una infracción jurídico-constitucional cometida por una persona jurídica<sup>96</sup>.

Sin embargo, la discusión de fondo, más que la suficiencia o no de la vía penal, siempre será otra. ¿Vale la pena ilegalizar Batasuna? ¿Se acabará por ello con el terrorismo? Pues posiblemente no. Directamente; de ningún modo. A largo plazo, habrá de verse. Es más: probablemente produzca un recrudecimiento de la violencia. Se trata, sin ninguna duda, de un riesgo. Un riesgo que tal vez no reporte un resultado práctico favorable. Pero como muy bien dice Rubio Llorente, para mantener el respeto a sí mismos, los pueblos, como los individuos, han de llevar a cabo acciones que se justifican por sí mismas, con independencia de su resultado favorable o no para el actor<sup>97</sup>.

96. Vid. intervención del Sr. Silva Sánchez (Grupo Parlamentario Catalán) en el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Año 2002, núm 168, p. 16279.

97. Rubio Llorente, Francisco: Los límites de la Democracia. El País, 26 de abril de 2002.

## BIBLIOGRAFÍA

- BASSET, REGINALD: *The Essentials of Parliamentary Democracy*. 2.<sup>a</sup> ed., Londres, 1964.
- Blanco Valdés, Roberto L.: La nueva Ley de Partidos, en *Claves de Razón Práctica*, n.º 124. pp. 23 a 31
- BLANCO VALDÉS, ROBERTO L.: *Los Partidos Políticos*. (2.<sup>a</sup> ed.) Madrid, 1997, p. 157.
- BOVENDER, GREGOR PAUL: *Grenzen politischer Freiheit im demokratischen Staat. Das Konzept der streitbaren Demokratie in einem internationalem Vergleich*. Berlin, 1985.
- CUSHMAN, ROBERT: *Civil Liberty and Public Opinion*. In: *Safeguarding Civil Liberty today*. (Edward L. Bernay's Lectures of 1994 at Cornell University). NY, 1945.
- DE ESTEBAN, JORGE: La polémica y necesaria Ley de Partidos, en *El Mundo*, 15 de abril de 2002.
- DE OTTO Y PARDO, IGNACIO: *Defensa de la Constitución y Partidos Políticos*. Madrid, 1985.
- Der Spiegel, 45/2000, 32/2000, 5/2002, 6/2002, 7/2002.
- DURBIN, E.F.: *The politics of Democratic Socialism: an Essay on Social Policy*. 2.<sup>a</sup> ed., Londres, 1945..
- DÜRIG, GÜNTER/ EVERS, HANS-ULRICH: *Zur Verfassungsändernden Beschränkung des Post, Telefon- und Fernmeldegeheimnisses*, 1969.
- FRIEDRICH, C.J.: *Constitutional Reason of State: the Survival of the Constitutional Order*. Providence, 1957.
- GALLEGO CASTAÑERA, CARMEN: *Los partidos políticos en el ordenamiento constitucional español*, Madrid, 1988.
- HESSE, KONRAD: *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschlands*. 20.<sup>a</sup> ed., Heidelberg, 1999.
- HÖVER, BERND: *Das Parteiverbot und seine rechtlichen Folgen*. Bonn, 1975.
- JIMÉNEZ CAMPO, JAVIER: La intervención estatal del pluralismo, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, enero-abril 1981..
- JIMÉNEZ CAMPO, JAVIER: Sobre el régimen jurídico-constitucional de los partidos políticos, en *Revista de Derecho Político*, n.º 26, 1988.
- KELSEN, HANS: *Wesen und Wert der Demokratie*. 2.<sup>a</sup> ed., Tübingen, 1929.
- LINDE PANIAGUA, E.: El régimen jurídico de los partidos políticos en España, en *Los partidos políticos en España*, Barcelona, 1979.
- LOEWENSTEIN, KARL: *Militant Democracy and Fundamental Rights (I/II)* in: *American Political Science Review* 31 (junio/agosto 1937).
- MEIER, HORST: *Parteiverbote und demokratische Republik: Zur Interpretation und Kritik von Art. 21.2 des GGs*. Baden Baden, 1993.
- MORODO, RAÚL, y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, PABLO: *El ordenamiento constitucional de los partidos políticos*, México, 2001.
- MORODO, RAÚL: Derecho de partidos, un proyecto de ley polémico, en *El País*, 17 de abril de 2002.
- POPPER, KARL: *Die offene Gesellschaft und ihre Feinde (Der Zauber Platons)*. 6.<sup>a</sup> ed., München, 1980.
- RAMÍREZ, MANUEL: Los partidos políticos en la Constitución española de 1978, en *Revista de Estudios Políticos*, enero-febrero 1980.
- RIDDER, HELMUT: *Streitbare Demokratie?*, in: *Neue politische Literatur*, II. Mai, 1957.
- ROLLNERT LIERN, GÖRAN: *La libertad ideológica ante el Tribunal Constitucional*, CEPC, Madrid, 2002.

- RUBIO LLORENTE, FRANCISCO: Los límites de la Democracia. El País, 26 de abril de 2002.
- SCHEUNER, ULRICH: Probleme und Verantwortungen der Verfassungsgerichtbarkeit in der Bundesrepublik, in: DVBl. 1952.
- SCHMITT GLAESER, WALTER: Mißbrauch und Verwirkung von Grundrechten im politischen Meinungskampf. Eine Untersuchung über die Verfassungsschutzbestimmung des Art 18 GG und ihre Verhältnis zum einfachen Recht, insbesondere zum politischer Strafrecht. Bad Homburg, Berlin, Zürich, 1968.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J.: Sobre la constitucionalización de los partidos políticos en el derecho constitucional y en el ordenamiento español, en Revista de Estudios Políticos, mayo-junio 1985.
- STOLLBERG, FRANK: Die Verfassungsrechtlichen Grundlagen des Parteiverbots. Berlin, 1976.