

LA DIMENSIÓN EXTERNA DEL PRINCIPIO DE CONSTITUCIONALIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

JAVIER TAJADURA TEJADA

Profesor Titular de Derecho Constitucional

Universidad del País Vasco

«Es menester evitar la supeditación de la Constitución a los partidos, de manera que, exagerando, pero para expresarse con propósitos clarificadores, no puede decirse que la Carta constitucional es para los partidos y consiste en lo que éstos digan o quieran, sino que, justamente al revés, los partidos son para la Constitución y para lo que ésta dice». Pablo Lucas Verdú, *Curso de Derecho Político. Volumen IV*.

SUMARIO

1. Constitucionalización y constitucionalidad de los partidos políticos
2. La constitucionalidad externa como límite a las actividades de los partidos
3. La constitucionalidad externa como control sobre la ideología o los fines de los partidos políticos
4. Una reflexión final

1. CONSTITUCIONALIZACIÓN Y CONSTITUCIONALIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

El protagonismo de los partidos políticos es un hecho incuestionable del que debe partir todo análisis mínimamente realista sobre el Estado Constitu-

«El presente trabajo se enmarca dentro de un proyecto de investigación sobre *“Constitucionalización y constitucionalidad de los partidos políticos en el Derecho europeo”* (BJU 2003-07795), subvencionado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología. El proyecto está dirigido por el Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad del País Vasco, Dr. Javier Corcuera y en él participan el también Catedrático de Derecho Constitucional, Dr. Eduardo Virgala, y el autor».

cional de nuestro tiempo. Los partidos políticos han sido, son todavía, y serán durante mucho tiempo, según todos los indicios, los actores principales de la lucha por el poder¹. En este sentido, la constitucionalización de los partidos políticos refleja una de las tendencias características del Derecho Constitucional contemporáneo y es una de las más cualificadas manifestaciones del carácter pluralista del Estado.

Ahora bien, como es bien sabido, para que los ordenamientos estatales se hicieran eco de la relevancia de los partidos políticos, del papel que desempeñaban en la realidad constitucional, hubo que vencer numerosos obstáculos y fuertes objeciones. Inicialmente, el reconocimiento jurídico de los partidos se efectuó de una forma indirecta, a través del Derecho parlamentario: los reglamentos de las Cámaras dieron cobertura normativa a los grupos parlamentarios que expresan, de una u otra forma, los partidos. Pero no fue hasta el periodo de entreguerras cuando este reconocimiento se formuló con todas sus consecuencias. Fue entonces, cuando en el intento de racionalizar la vida parlamentaria, se produjo un notable desarrollo de la disciplina de los grupos parlamentarios en los reglamentos de las Cámaras². Será entonces —nos recuerdan los profesores Morodo y Lucas Murillo— cuando se perciba con absoluta nitidez que los grupos, en realidad, son los partidos en la esfera de los Parlamentos³. Después de la Segunda Guerra Mundial, el reconocimiento jurídico de los partidos por parte de los ordenamientos estatales alcanzará su máximo nivel, puesto que serán objeto de una regulación específica tanto en los Textos constitucionales como en las leyes que los desarrollan.

En este sentido, la doctrina ha subrayado que el fenómeno de la constitucionalización de los partidos políticos solamente cobra significado tras la operada por el artículo 49 de la Constitución italiana de 1947⁴: «Todos los ciudadanos tienen derecho a asociarse libremente en partidos políticos para concurrir con método democrático a determinar la política nacional». Tras ella, y en esa línea, el artículo 21 de la Ley Fundamental de Bonn dispone que: «Los partidos cooperarán en la formación de la voluntad política del pueblo». En parecidos términos, el artículo 4 de la Constitución francesa de 1958 afirma: «Los partidos y los grupos políticos concurren a la expresión del sufragio» y, el art. 10 de la Constitución portuguesa de 1976 proclama que «Los partidos concurren a la organización y expresión de la voluntad popular».

El artículo 6 de la Constitución española de 1978, se sitúa en esa senda⁵: «Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la forma-

1. MORODO, R., y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P.: El ordenamiento constitucional de los partidos políticos. Universidad Nacional Autónoma de México. México, D. F. 2001, p. 3.

2. MIRKINE-GUETZEVITCH, B.: *Modernas tendencias del derecho constitucional*, Reus, Madrid, 1934.

3. MORODO, R., y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P.: *El ordenamiento constitucional...* ob. cit., p. 26.

4. BISCARETTI DI RUFFIA, P.: «I Partiti politici nell'ordinamento costituzionale» en *Il Politico*, núm. 1, 1950, pp. 26 y ss.

5. Sobre la evolución histórica de la regulación jurídica de los partidos en España, PORTERO MOLINA, J. A.: «La constitucionalización de los partidos políticos en la historia del constitucionalismo español» en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 1, 1978, pp. 252 y ss.

ción y a la manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política». El maestro Lucas Verdú ha entendido este precepto como «la inserción de un fragmento de la realidad constitucional en el mismo meollo de la Constitución»⁶. En parecidos términos, el profesor Alzaga ha señalado que el artículo 6 es «típico de una constitución realista y moderna»⁷.

Ahora bien, la constitucionalización de los partidos políticos implica, de una u otra forma, con mayor o menor intensidad, el establecimiento también por parte de los propios Textos constitucionales, de límites a su creación y a sus actividades, así como de controles judiciales sobre los mismos⁸. Como acertadamente ha señalado y expuesto el profesor Rodríguez Díaz, nos encontramos con dos principios jurídicos fundamentales en lo que al régimen de los partidos se refiere, principios que pueden, en ocasiones, colisionar, y entre los que habrá que procurar alcanzar siempre, aunque la empresa sea difícil, un adecuado y correcto equilibrio: por un lado, el principio de constitucionalización de los partidos que «se centra en la atribución a los partidos de funciones constitucionalmente relevantes»⁹, esto es en el reconocimiento de la realidad política del Estado de Partidos; por otro, el principio de constitucionalidad de los partidos, que «se refiere a las limitaciones que la actividad de los partidos encuentra en el ejercicio de sus funciones»¹⁰ y que, inevitablemente, exige el control de aquellos.

La Constitución italiana se limita a exigir que la concurrencia partidista a la determinación de la orientación política nacional se haga con método democrático¹¹. Mucho más precisa, la Ley Fundamental de Bonn dispone que

6. LUCAS VERDÚ, P.: «Los partidos políticos en el ordenamiento constitucional español» en *Revista de Política Comparada*, núm. 2, 1980, p. 51. «La norma sancionadora del ordenamiento pluralista partidario (art. 6) no es simple enunciación definitorio-descriptiva. Es, además, el reconocimiento de una realidad, de un elemento que integra nuestra Constitución sustancial». LUCAS VERDÚ, P.: *Curso de Derecho Político*, volumen IV, Tecnos, Madrid, 1984, p. 598.

7. ALZAGA VILLAMIL, O.: *La Constitución española de 1978 (comentario sistemático)*, Ediciones del Foro, Madrid, 1978, p. 118.

8. En un contexto en el que se ha llegado a afirmar que en el Estado Constitucional contemporáneo «el partido es el soberano, el nuevo príncipe» (GRAMSCI, A.: «Note sul Macchiavelli sulla politica e sullo Stato Moderno» en *Quaderni del carcere*, núm. 4, pp. 5 y ss., Einaudi, Turin, 1974. RESCIGNO, G. U.: «Limitare al sovrano. Brevi note sui partiti politici» en *Critica del Diritto*, núms. 27-28, 1982, pp. 14 y ss. Tomo ambas citas de MORODO, R., y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P.: *El ordenamiento constitucional de los partidos...* ob. cit., p. 10) nadie podrá negar la importancia y la necesidad de una correcta articulación del principio de constitucionalidad de los partidos.

9. RODRIGUEZ DÍAZ, A. *Transición política y consolidación constitucional de los partidos políticos*, CEC, Madrid, 1989, p. 154.

10. *Ibidem*.

11. A la referida disposición, cuya ambigüedad e indeterminación es notable, hay que añadir lo establecido en la XII disposición transitoria que prohíbe «la reconstitución bajo cualquier forma del disuelto partido fascista». La Ley de 20 de junio de 1952, núm. 645, sanciona penalmente las transgresiones de dicha prohibición. PETTA, P.: «Le associazioni anticostituzionali nell'ordinamento italiano» en *Giurisprudenza costituzionale*, 1973, pp. 667 y ss. La bibliografía sobre la disciplina jurídica de los partidos políticos en Italia es abundante. Entre los estudios clásicos, de referencia inexcusable, cabe destacar los siguientes: VIRGA, P.: *Il partito nell'ordinamento giuridi-*

«los partidos que por sus fines o por la actitud de sus miembros tienden a desvirtuar o destruir el régimen fundamental de libertad y democracia, o a poner en peligro la existencia de la República Federal de Alemania, serán inconstitucionales. La inconstitucionalidad será apreciada por el Tribunal Constitucional Federal» (art. 21.2)¹². Los textos fundamentales de Francia y Portugal se refieren, por su parte, al respeto a los principios de soberanía nacional y democracia¹³.

En España, el mencionado artículo 6 de la Constitución establece dos únicos criterios de constitucionalidad de los partidos políticos: la estructura y el funcionamiento democráticos y el respeto a la Constitución y a la ley. El principio de constitucionalidad de los partidos presenta así dos facetas o dimensiones: una interna, relativa a su estructura y funcionamiento y otra externa, referente al respeto a la Constitución¹⁴.

Lás páginas que siguen tienen por objeto determinar cuál es el alcance de esta segunda dimensión del principio de constitucionalidad, o dimensión externa. Para ello, analizaré primeramente la posición doctrinal que podemos considerar mayoritaria, de la que se ha hecho eco el legislador orgánico y que ha sido ratificada por el Tribunal Constitucional. Tesis que considero excesivamente reduccionista puesto que limita el alcance de esa dimensión externa del principio que nos ocupa, al control de las actividades de los partidos, excluyendo el control de los fines de los mismos. Después, expondré mi rechazo a la premisa en que se funda tal posición doctrinal, legal y jurisprudencial (la inexistencia de límites materiales al Poder de Reforma constitucional) y defenderé la vigencia de aquella posición que, anticipada ya, con meridiana claridad y evidente acierto, por iuspublicistas ilustres como los profesores Alzaga o Santamaría Pastor, considero más coherente con la lógica intrínseca del Estado Constitucional. Posición que extiende el alcance de la dimensión externa del principio de constitucionalidad de los partidos al control de sus fines.

En definitiva, y por dejar planteado y acotado el objeto de nuestro trabajo, podemos afirmar que toda la problemática jurídico-política del tema que

co, Giuffrè, Milán, 1948; BASSO, L.: «Considerazioni sull'art. 49 della Costituzione» y «Il partito nell'ordinamento democratico mederno» en *Indagine sul partito politico. La regolazione legislativa*, Giuffrè, Milán, 1966; MORTATI, C.: «Note introduttive a uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano» en *Scritti giuridici in memoria di V. E. Orlando*, Cedam, Padua, 1957; y ESPOSITO, C.: «I partiti nella Costituzione italiana» en su obra *La Costituzione italiana*. Cedam, Padua, 1954, pp. 215 y ss.

12. GRIMM, D.: «Los partidos políticos» en Benda y otros, *Manual de Derecho Constitucional*, IVAP-Marcial Pons, Madrid, 1996, pp. 389 y ss.

13. AVRIL, P.: *Essai sur les partis politiques*, Payot, Paris, 1991. GOMES CANOTILHO, J. J.: *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Almedina, Coimbra, 5.ª edición, 2002, pp. 313 y ss.

14. RODRIGUEZ DÍAZ, A. *Transición política y...* ob. cit., p. 191. El profesor Ramírez difiere de esta terminología que se basa en la citada obra del profesor Rodríguez Díaz. El Catedrático de la Universidad de Zaragoza denomina constitucionalidad interna a la exigencia de «estructura» democrática del partido, y constitucionalidad externa al requisito de «funcionamiento» democrático del mismo. RAMÍREZ, M.: 1985, *La participación política*, Tecnos, Madrid, p. 101.

nos ocupa se centra en determinar si la dimensión externa del principio de constitucionalidad de los partidos se agota en el control de las actividades de éstos o si, por el contrario, y como creo más coherente con los fundamentos axiológicos del Estado Constitucional, puede extenderse también al establecimiento de límites a los programas y objetivos políticos de los partidos.

2. LA CONSTITUCIONALIDAD EXTERNA COMO LÍMITE A LAS ACTIVIDADES DE LOS PARTIDOS

2.1. LA DOCTRINA

Fue Ignacio de Otto quien, en su muy meritoria e imprescindible obra sobre los partidos políticos, entendió que en España no cabe hablar de partidos inconstitucionales, y que, en todo caso, la exclusión de dichos partidos debe rodearse de unas especialísimas garantías precisamente en virtud de la función que se les atribuye en el sistema constitucional liberal-democrático: «El texto literal del artículo 6 (...), no parece ofrecer fundamento alguno para afirmar que el constituyente español quiso o simplemente permitió establecer un sistema de defensa de la Constitución frente a los partidos anticonstitucionales, para exceptuar a estos del sistema de neutralidad que se consagra en el artículo 9. 1 y que resulta de la interpretación sistemática de la norma fundamental»¹⁵.

El profesor de Otto aplaude que el constituyente haya rechazado la posibilidad de establecer mecanismos de defensa de la Constitución consistentes en limitaciones a los partidos políticos y concluye con unas palabras que creo oportuno reproducir puesto que, aunque pronunciadas hace casi veinte años, sintetizan muy bien una idea bastante extendida: «El orden constitucional no se defiende mediante la ilegalización de sus enemigos, sino con su propio funcionamiento correcto sobre una base social, económica y política adecuada, con el desarrollo de la primacía del derecho, con la creación de una conciencia constitucional, tareas todas ellas más arduas que la "defensa de la Constitución" pero más acordes con el orden constitucional de cuya garantía se trata».

No creo que la primera de las medidas sea incompatible con las demás. Personalmente, considero que se trata de medidas complementarias y conducentes todas a un fin legítimo: garantizar la supervivencia del Estado constitucional como forma histórica de convivencia.

Sea de ello lo que fuere, lo que nos interesa del pensamiento de De Otto, es la fundamentación de sus afirmaciones, en la medida en que son los argumentos inicialmente formulados por él, los que de una u otra forma, recogen

15. DE OTTO, I.: Defensa de la Constitución y partidos políticos, CEC, Madrid, 1985, p. 48.

todos aquellos (incluido nuestro Tribunal Constitucional) que consideran inconstitucional el control de los fines de los partidos. Y toda su argumentación, rigurosa, coherente y sólida, en cuyo desarrollo no podemos entrar, viene a reposar sobre una premisa bien concreta: la ausencia de límites materiales a la reforma constitucional. Para el profesor De Otto, en la medida en que toda la Constitución es reformable, carece por completo de sentido establecer límites ideológicos a los partidos: «Resulta obligado, por tanto, concluir que el silencio del constituyente acerca de los límites materiales de la reforma ni puede suplirse por vía teórica ni es tampoco irrelevante, sino que responde a la renuncia a prohibiciones de dudosa eficacia (...). La conclusión parece clara: si los enemigos del orden constitucional están en situación de pervertirlo por los procedimientos del Título X, pueden hacerlo sin violar el derecho constitucional vigente. Y precisamente porque pueden lícitamente hacerlo, pueden también lícitamente intentarlo, porque negar a los ciudadanos el derecho a tener como finalidad aquello que, sin embargo, podrían hacer de obtener la mayoría necesaria para convertir su voluntad en derecho es, además de incongruente contrario al principio de igual sujeción que contiene el artículo 9. 1 de la Constitución española»¹⁶.

En idéntico sentido se pronuncia el profesor Jiménez Campo: «No vemos en la referencia del artículo 6 al respeto a la Constitución y a la ley, base alguna para colegir que la Constitución pretende excluir de la legalidad a los grupos animados por una idea de Derecho —o por un modelo de sociedad— distintos, o aun contradictorios, con los que incorpora la misma norma fundamental». Por lo que el autor citado concluye afirmando «que no hay, en este sentido, más “mínimos constitucionales” que los penalmente protegidos»¹⁷.

Si analizamos los argumentos que el profesor Jiménez Campo utiliza para justificar su anterior afirmación, nos percatamos de que entre ellos, también ocupa un lugar central y determinante, el relativo a la expresa previsión del artículo 168 de la Constitución de «la revisión total» de la misma. «Es cierto — escribe — que esta opción de los constituyentes plantea no pocos problemas de interpretación, si se la quiere armonizar, sobre todo con determinadas decisiones básicas presentes en nuestra norma fundamental, pero no lo es menos que posibilita un amplísimo espectro de políticas constitucionales alternativas —al menos en cuanto a su dirección final— que sólo deberán estar limitadas por las fronteras mismas de la ley penal»¹⁸.

16. DE OTTO, I.: Defensa de la Constitución... ob. cit., pp. 35-36.

17. JIMÉNEZ CAMPO, J.: «La intervención estatal del pluralismo» en Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 1, 1981, p. 173.

18. JIMÉNEZ CAMPO, J.: «La intervención estatal... ob. cit., p. 174. El mismo autor publicó un año antes una muy interesante contribución sobre el tema de la reforma. En él, y en contra, o al menos matizando lo aquí afirmado, parece sostener la tesis de que el artículo 10.1 de la Constitución se configura como un límite material al poder de reforma. JIMÉNEZ CAMPO, J.: «Algunos problemas de interpretación en torno al título X de la Constitución» en Revista del Departamento de Derecho Político (UNED, Madrid), núm. 7, 1980, pp. 81-105. Precisamente porque compartimos

A lo así afirmado cabe hacer dos observaciones. La primera, que si bien es cierto que en nuestro Estado Constitucional cabe «un amplísimo espectro de políticas», ello no quiere decir que quepan todas. Y, segunda, que de ello no es obligado deducir directamente, como lo hace el autor, que el legislador no pueda imponer más límites a la actividad de los partidos que las previstas en la ley penal. De hecho, es preciso insistir en que el constituyente al regular los partidos les impuso dos límites adicionales a los previstos a las asociaciones y que el desarrollo de esos límites no tiene forzosamente que plasmarse en normas penales¹⁹.

A las tesis de los profesores De Otto y Jimenez Campo se adhiere también, expresamente, el profesor Blanco Valdés en su brillante monografía sobre los Partidos Políticos²⁰. En la misma línea se sitúa J. J. Solózabal quien tras admitir que «el requisito de la democraticidad puede suponer un control ideológico-programático» en el sentido de exigir «que los programas de los partidos no señalen objetivos que conculquen la idea básica del derecho del régimen constitucional»²¹, rechaza que un control tal sea posible en España. El profesor Solózabal afirma que el control ideológico de los partidos sólo es posible allí donde está vigente «una concepción material y no procesal de la Constitución»²², como es el caso, por ejemplo, de la República Federal de Alemania. En España, según el Catedrático de la Universidad Autónoma de Madrid, la situación es, justamente, la contraria. «Mi argumentación —escribe Solózabal— estaría basada en el hecho de que la prohibición de la asociación que tuviera un programa político contrario a los principios esenciales de la Constitución (...) chocaría frontalmente con la aceptación constitucional del pluralismo y con la no prohibición de la

esta última tesis, rechazamos la sostenida en el texto: cualquier partido que tenga por objeto sustituir el Estado Constitucional por otra forma de convivencia política que rechace el principio de la igual dignidad de las personas, en nombre de principios étnicos, o de una «verdad revelada» de índole religiosa, por poner dos ejemplos tomados de la historia europea, debe ser reputado como anticonstitucional. En este sentido es obligado referirse a otro brillante y sugerente trabajo del mismo autor en que recoge explícitamente esta cuestión. En sus «Diez tesis sobre los partidos políticos en el ordenamiento español», la tesis VI, en particular, aparece formulada en los siguientes términos: «Reconocer la igual dignidad (igualdad civil y política) de todos los conciudadanos es el único vínculo constitucional para el ideario del partido, y así ha de garantizarlo el legislador». En Régimen jurídico de los partidos políticos y Constitución, CEC, Madrid, 1994, p. 41.

19. La posible objeción de que su tesis conduciría a privar de efectos a los límites previstos a los partidos en el artículo 6, es rechazada por Jimenez Campo en estos términos: «La ley penal puede ser un instrumento eficaz para garantizar el respeto a unos «mínimos constitucionales» irrenunciables y de cuyo mantenimiento para la defensa de las instituciones y de la vida democrática, es garante el Estado». JIMÉNEZ CAMPO, J.: «La intervención estatal... ob. cit., p. 177. A esta afirmación hay que responder señalando que hasta la fecha no se ha ilegalizado, por la vía penal, ninguna formación política.

20. BLANCO VALDES, R.: Los partidos políticos, Tecnos, Madrid, 1990, pp. 138-141.

21. SOLOZÁBAL, J. J.: «Sobre la constitucionalización de los partidos políticos en el Derecho Constitucional y en el ordenamiento español» en Revista de Estudios Políticos, núm. 45, 1985, p. 158.

22. SOLOZÁBAL, J. J.: «Sobre la constitucionalización de los partidos... ob. cit., p. 159.

reforma del título preliminar que por el contrario posibilita el artículo 168 de la Constitución»²³.

Los testimonios anteriores (De Otto, Jimenez Campo, Blanco, Solozábal) son suficientemente representativos de la tesis que aquí se combate. Como colofón, podemos citar también al profesor Manuel Aragón, autor de una de las más sólidas y coherentes formulaciones de lo que me atrevo a denominar «suicidio democrático»: «Desde el punto de vista jurídico, la democracia puede destruirse a sí misma por procedimientos democráticos (...) Y ahí radica también la grandeza de nuestra democracia: en que permite a sus propios enemigos destruirla». Lo que le lleva a concluir, de acuerdo con De Otto, al que expresamente cita, que «hay libertad para los enemigos de la libertad y democracia para los enemigos de la democracia»²⁴. En mi muy modesta opinión, no veo grandeza alguna, sino debilidad extrema, en esa predisposición al suicidio subyacente en una renuncia expresa y previa a la propia defensa.

Todo lo anterior nos exige reconocer que, la tesis inicialmente formulada por Ignacio de Otto, y recogida después como hemos visto, entre otros, por los profesores Jimenez Campo, Blanco y Solózabal en sus meritorios trabajos sobre los partidos políticos, según la cual en España no es constitucionalmente lícito el establecimiento de límites a los programas o idearios de los partidos políticos, goza hoy de una aceptación mayoritaria. En consecuencia, la doctrina reduce el alcance de la dimensión externa del principio de constitucionalidad de los partidos (respeto a la Constitución) al control de las actividades de los mismos. El legislador orgánico se ha hecho eco de esta tesis reduccionista y el Tribunal Constitucional la ha ratificado en el fundamento jurídico séptimo de la STC 48/2003.

2.2. LA LO 6/2002, DE 27 DE JUNIO, DE PARTIDOS POLÍTICOS (ARTÍCULO 9)

La Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, se configura como la primera regulación jurídica del régimen general de los partidos políticos dictada tras la entrada en vigor de la Constitución, y deroga la anterior Ley de partidos (Ley 54/1978, de 4 de diciembre) y los preceptos vigentes de la Ley 21/1976, de 14 de junio, sobre el derecho de asociación política.

La nueva ley pretende, como su mismo Preámbulo pone de manifiesto, desarrollar con una precisión mínima las dos dimensiones del principio de constitucionalidad de los partidos. Precisión que permita poner fin a la inseguridad jurídica a la que conducía la anterior regulación, inseguridad que en último término la convertía en ineficaz por su inaplicación práctica²⁵.

23. SOLOZÁBAL, J. J.: «Sobre la constitucionalización de los partidos... ob. cit., p. 163.

24. ARAGÓN, M.: *Constitución y Democracia*, Tecnos, Madrid, 1990, pp. 48-49.

25. En este sentido, el Preámbulo de la LO 6/2002 comienza recordando que «la Ley 54/1978, de Partidos Políticos, norma preconstitucional, breve tanto en artículos como en conte-

El principal problema al que tuvo que enfrentarse el legislador orgánico fue el relativo a la determinación del alcance de la dimensión externa del principio de constitucionalidad de los partidos²⁶.

En este aspecto se ha centrado el debate político e ideológico sobre dicha ley. Ante todo, hay que decir que en este punto la doctrina consideraba inadecuada la regulación anterior. Con la Ley 54/1978, advertían, entre otros, los profesores Morodo y Lucas Murillo de la Cueva, «no se sabe como determinar la condición contraria a los principios democráticos de un acto o de una serie de actos de un partido político»²⁷. Esa indeterminación les conducía a proponer una reforma legal en este campo: «la disciplina actual sobre esta materia dista mucho de ser la adecuada. Hace falta, en consecuencia, perfeccionarla identificando esas actividades contrarias a los principios democráticos»²⁸.

Eso, y no otra cosa, es lo que ha venido a hacer la ley. Esta, desde su mismo Preámbulo, señala, por lo que se refiere al artículo 9 del texto legal, que su finalidad es asegurar el respeto de los partidos a los principios democráticos y a los derechos humanos. «Para ello, frente al enunciado genérico de

nidos, ha servido primordialmente para asentar un procedimiento sencillo de constitución en libertad de los partidos políticos, objetivo, por otra parte, no menor en el momento fundacional en que vino a dictarse (...) Transcurridos casi veinticinco años desde la aprobación de esta Ley de Partidos todavía vigente, resulta hoy evidente 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». Por ello, procede ahora su reforma, y como una de las principales razones que junto al transcurso del tiempo y el cambio de las circunstancias de la realidad social y política la justifican, el legislador orgánico advierte de la existencia «en nuestro caso, (de) 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». De ello se deduce que, las mayores novedades de la Ley se contienen en el capítulo II (De la organización, funcionamiento y actividades de los partidos políticos), del cual derivan a su vez, como lógico corolario, los nuevos preceptos del capítulo III (De la disolución o suspensión judicial de los partidos políticos). Es en dicho capítulo II en el que se concretan los criterios básicos para garantizar el mandato constitucional de que la organización, funcionamiento y actividad de los partidos políticos deben ser democráticos y ajustarse a lo dispuesto en la Constitución y en las leyes, desarrollando, como señala el artículo 9, las funciones que constitucionalmente se les atribuyen de forma democrática y con pleno respeto al pluralismo. Por consiguiente, la principal novedad que ahora se introduce, es la regulación de la competencia y el procedimiento para la disolución judicial de un partido por no respetar los principios democráticos y los derechos humanos, procedimiento ya anunciado en la Ley que ahora se deroga, pero nunca desarrollado anteriormente.

26. La gran novedad de la LO 6/2002 se plasma gráficamente en una palabra del artículo 6 de la misma: actividad. «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». La LO 6/2002 no se limita a exigir a los partidos que su organización y funcionamiento sean democráticos sino que también se les exige que su actividad sea conforme con los principios democráticos.

27. MORODO, R., y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P.: El ordenamiento constitucional de los partidos... ob. cit., p. 119.

28. MORODO, R., y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P.: El ordenamiento constitucional de los partidos... ob. cit., p. 122.

la Ley que ahora se deroga, la presente Ley Orgánica enumera con cierto detalle las conductas que más notoriamente conculcan dichos principios, sobre la base de dos fundamentos en los que conviene detenerse brevemente».

El primero de ellos es de una importancia capital y sobre él gira, en buena medida, el debate jurídico y político sobre la constitucionalidad de la ley: la distinción entre actividades y fines. El legislador no establece limitaciones a los fines, objetivos políticos, programas o idearios de los partidos sino que, únicamente, dispone límites y controles a la actividad de estos.

El Preámbulo de la Ley advierte, en este sentido, lo siguiente: «La Ley opta, en primer lugar, por contrastar el carácter democrático de un partido y su respeto a los valores constitucionales, atendiendo no a las ideas o fines proclamados por el mismo, sino al conjunto de su actividad. De este modo, los únicos fines explícitamente vetados son aquellos que incurren directamente en el ilícito penal».

De esta forma, el legislador rechaza, expresamente, la posibilidad de controlar los fines de los partidos²⁹. Se hace eco, así, de la tesis doctrinal que acabamos de exponer.

La distinción entre actividades y fines se proyecta, con total claridad y nitidez, en el estatuto jurídico de los partidos dibujado por la Ley Orgánica 6/2002³⁰. «La presente Ley, —dice el Preámbulo— (...) a diferencia de otros ordenamientos, 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. Tal y como ya se indicaba en la exposición de motivos de la Ley Orgánica 7/2000, de 22 de diciembre, no se trata, con toda evidencia, de prohibir la defensa de ideas o doctrinas, por más que éstas se alejen o incluso pongan en cuestión el marco constitucional. Cabe concluir por ello que, sin perjuicio de otros modelos, la presente normativa se sitúa en una posición de equilibrio, conciliando con extrema prudencia la libertad inherente al máximo grado de pluralismo con el respeto a los derechos humanos y la protección de la democracia».

29. «Es bien conocido que no es ésta la única opción que ofrecen los modelos de derecho comparado. La necesidad de defender la democracia de determinados fines odiosos y de determinados métodos, de preservar sus cláusulas constitutivas y los elementos sustanciales del Estado de Derecho, la obligación de los poderes públicos de hacer respetar los derechos básicos de los ciudadanos, o la propia consideración de los partidos como sujetos obligados a realizar determinadas funciones constitucionales, para lo cual reciben un estatuto privilegiado, han llevado a algunos ordenamientos a formular categóricamente un deber estricto de acatamiento, a establecer una sujeción aun mayor al orden constitucional y, más aun, a reclamar un deber positivo de realización, de defensa activa y de pedagogía de la democracia. Deberes cuyo incumplimiento los excluye del orden jurídico y del sistema democrático».

30. A ello responden los párrafos a), b) y c) del apartado 2 del artículo 9, que establecen nítidamente la frontera entre las organizaciones que defienden sus ideas y programas, cualesquiera que éstas sean, con un respeto escrupuloso de los métodos y principios democráticos, de aquellas otras que sustentan su acción política en la connivencia con el terror o la violencia, o con la violación de los derechos de los ciudadanos o del método y los principios democráticos.

En este sentido, y tal y como, en estas mismas páginas, ha subrayado uno de sus más lúcidos expositores, el profesor Vírgala, «el aspecto más polémico de la LO 6/2002 ha sido su concreción legislativa del mandato constitucional de que la creación y el ejercicio de la actividad de los partidos “son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley”, ya que ha recibido, por ello, críticas de diversos comentaristas y del conjunto de los partidos nacionalistas vascos tachando a la ley de establecer con ello una medida antidemocrática y de instaurar una especie de estado de excepción político, olvidando el verdadero estado de excepción fáctico en el que vive casi la mitad de la población vasca»³¹.

Debemos insistir, en este sentido, que la ley 54/1978 ya había previsto la disolución de un partido cuando sus actividades fueran «contrarias a los principios democráticos», aunque no había precisado en que consistían las referidas actividades antidemocráticas.

El apartado primero del artículo 9 de la LO 6/2002 dispone: «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».

La distinción básica entre actividades y fines se nos presenta aquí en el mismo párrafo del artículo 9. La limitación legal referida se proyecta sobre las «actividades» de los partidos, si bien consiste en que éstas «respeten los valores constitucionales».

El profesor Vírgala considera que hubiera sido mejor evitar la ambigüedad de los términos “principios democráticos” y “derechos humanos”, sintagmas que no figuran en la Constitución y sustituirlos por “disposiciones constitucionales, especialmente las del Título I”. Comparto esta posición con la precisión de que la mención a las disposiciones constitucionales se amplíe también al Título Preliminar y, en cierta medida, al Preámbulo.

En cualquier caso, y con independencia de estas observaciones, la cuestión controvertida ha residido en la obligación de «respetar los valores constitucionales». Así, el profesor Bastida ha entendido que la ley pretende obligar inconstitucionalmente a los partidos a adherirse al ideario constitucional. Por su parte, y con mejor fundamento habida cuenta la redacción literal del precepto, Vírgala sostiene que el objetivo del legislador es obligar a los partidos a actuar democráticamente y no a que se adhieran al ideario constitucional³². La razón de que esto sea así es fácilmente comprensible. El respeto a los valores constitucionales no se impone ni se exige a los programas de los partidos, sino sólo a su actividad, lo cual quiere decir que, de acuerdo con la ley, un partido puede tener un programa anticonstitucional contrario a los referidos

31. VIRGALA, E.: «Los partidos políticos ilícitos tras la LO 6/2002» en *Teoría y Realidad Constitucional*, núms. 10-11, 2003, pp. 246-247.

32. VIRGALA, E.: «Los partidos políticos ilícitos... ob. cit., p. 248.

valores, y no incurrir en causa alguna de disolución, siempre y cuando en sus concretas actividades no atente contra esos valores.

En todo caso, el apartado segundo del artículo viene a precisar el significado del primero: «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».

Se conecta así a esa actividad que no respeta los valores constitucionales, una finalidad concreta que no es otra que la destrucción de la democracia. Y para cubrir las exigencias del principio de seguridad jurídica con las máximas garantías posibles, el legislador precisa todavía más el significado y alcance de sus disposiciones, estableciendo que esas actividades que no respetan los valores constitucionales y que tienen por finalidad la destrucción de la democracia deben concretarse en una serie de conductas reiteradas y graves que impliquen, la vulneración de derechos fundamentales³³, el fomento o legitimación de la violencia como medio político³⁴ o el apoyo político al terrorismo³⁵.

A ello sigue un tercer apartado, que no puede interpretarse de forma aislada, sino como complemento necesario del anterior, en el que se detalla cuando cabe apreciar que concurren las circunstancias antes mencionadas. Se recogen en este tercer párrafo del artículo 9 una serie de actividades muy concretas a las que se les exige se realicen de manera “reiterada y grave” (por lo que las conductas aisladas carecen de relevancia jurídica). Actividades todas ellas que si, efectivamente son desarrolladas por un partido «no pueden ser toleradas por un Estado democrático ya que si se realizan de manera reiterada y grave, como exige la Ley, permiten que el propio Estado democrático deje de serlo al ir concediendo a un partido la posibilidad de ejercer un grado de coacción tal que impide el libre contraste de opiniones y programas»³⁶.

33. Art. 9. 2. 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.

34. Art. 9. 2. 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.

35. Art. 9. 2. 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 la población en general, o contribuir a multiplicar los efectos de la violencia terrorista y del miedo y la intimidación generada por la misma.

36. VIRGALA, E.: «Los partidos políticos ilícitos... ob. cit., p. 251. Dichas conductas son las siguientes: a) Dar apoyo político expreso o tácito al terrorismo, legitimando las acciones terroristas para la consecución de fines políticos al margen de los cauces pacíficos y democráticos, o exculpando y minimizando su significado y la violación de derechos fundamentales que comporta. b) Acompañar la acción de la violencia con programas y actuaciones que fomentan una cultura de enfrentamiento y confrontación civil ligada a la actividad de los terroristas, o que persiguen intimidar, hacer desistir, neutralizar o aislar socialmente a quienes se oponen a la misma, haciéndoles vivir cotidianamente en un ambiente de coacción, miedo, exclusión o privación bási-

2.3. LA STC 48/2003, DE 12 DE MARZO (F.J. 7)

El Gobierno de la Comunidad Autónoma Vasca interpuso un recurso de inconstitucionalidad contra la LO 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos. Recurso que fue íntegramente desestimado en una importante sentencia, dictada por unanimidad y con siete fundamentos jurídicos interpretativos.

El análisis de esta sentencia desborda, obviamente, el objeto de estas páginas. Ahora bien, en relación con nuestro tema, reviste capital importancia el fundamento jurídico 7 de la mencionada sentencia, fundamento tan innecesario como desafortunado.

En su segunda alegación sustantiva³⁷ presentada contra la Ley 6/2002 —a la que responde el Tribunal con el F.J.: 7— el Gobierno Vasco parte de una interpretación de la ley recurrida que carece de cualquier tipo de justificación. La interpretación literal, sistemática, histórica y teleológica de la norma recurrida nos obliga a rechazar, con contundencia y rotundidad, lo que el Gobierno Vasco afirma como base para fundamentar la inconstitucionalidad de la LOPP. El Gobierno Vasco, y esto hay que subrayarlo, hace decir a la ley lo que esta de ninguna manera dice, por lo que la alegación a la que hacemos referencia, parece dirigida, no contra la norma recurrida, sino contra otra inexistente, o existente sólo en la imaginación del recurrente.

Este, con carácter general se refiere a la supuesta asunción por la Ley recurrida de un modelo de democracia militante, en virtud del cual se impondría como límite a los partidos la necesidad de comulgar con un determinado régimen o sistema político, más allá del respeto al texto constitucional.

ca de las libertades y, en particular, de la libertad para opinar y para participar libre y democráticamente en los asuntos públicos. c) Incluir regularmente en sus órganos directivos o en sus listas electorales personas condenadas por delitos de terrorismo que no hayan rechazado públicamente los fines y los medios terroristas, o mantener un amplio número de sus afiliados doble militancia en organizaciones o entidades vinculadas a un grupo terrorista o violento, salvo que hayan adoptado medidas disciplinarias contra éstos conducentes a su expulsión. d) Utilizar como instrumentos de la actividad del partido, conjuntamente con los propios o en sustitución de los mismos, símbolos, mensajes o elementos que representen o se identifiquen con el terrorismo o la violencia y con las conductas asociadas al mismo. e) Ceder, en favor de los terroristas o de quienes colaboran con ellos, los derechos y prerrogativas que el ordenamiento, y concretamente la legislación electoral, conceden a los partidos políticos. f) Colaborar habitualmente con entidades o grupos que actúen de forma sistemática de acuerdo con una organización terrorista o violenta, o que amparan o apoyan al terrorismo o a los terroristas. g) Apoyar desde las instituciones en las que se gobierna, con medidas administrativas, económicas o de cualquier otro orden, a las entidades mencionadas en el párrafo anterior. h) Promover, dar cobertura o participar en actividades que tengan por objeto recompensar, homenajear o distinguir las acciones terroristas o violentas o a quienes las cometen o colaboran con las mismas. i) Dar cobertura a las acciones de desorden, intimidación o coacción social vinculadas al terrorismo o la violencia.

37. El recurso de inconstitucionalidad fue interpuesto contra los artículos 1.1, 2.1, 3.2, 4.2 y 3, 5.1, 6 y 9, el capítulo III (arts. 10 a 12) y la Disposición Transitoria Única, apartado dos de la Ley. El Gobierno vasco articuló su demanda alrededor de una serie de motivos de inconstitucionalidad cuyo desarrollo argumental se traduce en las correspondientes impugnaciones de concretos preceptos de la Ley recurrida. Esto determina que una misma disposición pueda ser impugnada por varias razones.

Dicha afirmación se fundamenta en referencias concretas contenidas en diversos preceptos de la LOPP: «valores constitucionales expresados en los principios constitucionales y en los derechos humanos» (art. 9.1), a «los principios democráticos» (arts. 6 y 9.2), al «régimen de libertades» y al «sistema democrático» (arts. 9.2 y 10.2 c) y al «orden constitucional» y a la «paz pública» (art. 9.2 c).

En su respuesta a estas alegaciones, el Tribunal Constitucional comparte, y da por buena, la premisa mayor del razonamiento formulado por el Gobierno Vasco y afirma que «en nuestro ordenamiento constitucional no tiene cabida un modelo de «democracia militante» en el sentido que él le confiere, esto es, un modelo en el que se imponga, no ya el respeto, sino la adhesión positiva al ordenamiento y, en primer lugar, a la Constitución». (F. J. 7)

El Tribunal se hace eco, en este sentido, de la opinión doctrinal ya expuesta, que amparándose en una interpretación literal del artículo 168, y con independencia de que el resultado alcanzado pueda resultar absurdo, niega la existencia de límites materiales implícitos al poder de reforma. En la medida en que el carácter, militante o no, de nuestra democracia, se conecta con la ausencia o no de dichos límites materiales al poder de reforma, el Tribunal por negar la existencia de esos límites, rechaza también el carácter militante de nuestra democracia. El Alto Tribunal sostiene en este sentido, que «falta para ello el presupuesto inexcusable de la existencia de un núcleo normativo inaccesible a los procedimientos de reforma constitucional que, por su intangibilidad misma, pudiera erigirse en parámetro autónomo de corrección jurídica, de manera que la sola pretensión de afectarlo convirtiera en antijurídica la conducta que, sin embargo, se atuviera escrupulosamente a los procedimientos normativos». (F. J. 7).

Para fundamentar mi rechazo a esta tesis y la defensa de la existencia en nuestro ordenamiento de límites materiales implícitos al poder de reforma, como el respeto a la dignidad de la persona, por poner un ejemplo significativo, remito al lector a lo expuesto en el siguiente epígrafe. En este momento, tan sólo quiero dejar constancia de que estos pronunciamientos del Tribunal resultan innecesarios para el tema que nos ocupa habida cuenta que la LOPP, como ya hemos visto, al concretar la dimensión externa del principio de constitucionalidad, no asume un modelo de democracia militante, por lo que las objeciones del Gobierno Vasco están fuera de lugar. Pero sí que quisiera poner de manifiesto mi radical discrepancia en este punto con el Tribunal. La LOPP no asume un modelo de democracia militante y en esto el Tribunal tiene toda la razón. Ahora bien, que no lo asuma no quiere decir que no pueda hacerlo. Considero que el legislador orgánico a la hora de regular los límites a la actuación de los partidos podría incluso señalar condicionamientos a sus fines u objetivos políticos prohibiendo, y pongo un solo ejemplo, la existencia de aquellos cuyo fin sea el establecimiento de un régimen político basado en principios étnico-identitarios o religiosos, incompatibles con la dignidad humana. La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos,

desde la capital sentencia de 31 de julio de 2001 en el caso del Partido de la Prosperidad (Turquía), admite dichos controles en el marco del Convenio Europeo de Derechos Humanos³⁸.

Pero, en todo caso, y esto es lo que importa e interesa, en el supuesto que nos ocupa resulta evidente que la Ley recurrida no acoge ese modelo de democracia. Antes bien, expresamente lo rechaza. Ello se deduce con meridiana claridad de la lectura de la Ley. La misma Exposición de Motivos (que en rigor debería figurar como Preámbulo) parte de la base de la distinción entre ideas o fines proclamados por un partido, de un lado, y sus actividades, de otro, destacando que «los únicos fines explícitamente vetados son aquéllos que incurren en el ilícito penal», de suerte 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». Esto es lo que el Gobierno Vasco y en general, la mayor parte de los detractores de la LOPP, no han visto o no han querido ver. El dato evidente, que ha tenido que ser recordado y subrayado por el Alto Tribunal es que «la Ley contempla como causas de ilegalización, precisamente, «conductas», es decir, supuestos de actuación de partidos políticos que vulneran con su actividad, y no con los fines últimos recogidos en sus programas, las exigencias del art. 6 CE, que la Ley viene a concretar». (F. J. 7)

Por ello, y frente a lo sostenido por el recurrente «las expresiones extraídas en su recurso de los arts. 6, 9 y 10 LOPP no convierten a los «principios democráticos», al «régimen de libertades» o al «orden constitucional» en canon autónomo de constitucionalidad de los partidos».

El Tribunal deja pues muy claro algo que no debería haber ofrecido dudas: en primer lugar, que estos preceptos de la Ley recurrida se proyectan sobre la actividad de los partidos, no sobre sus fines. Y en segundo lugar, y sobre todo, que en esa proyección sobre la actuación partidista: «los principios y valores referidos por la Ley sólo pueden ser los proclamados por la Constitución, y su contenido y alcance vienen dados por el sentido que resulta de la interpretación integrada de los preceptos constitucionales positivos. Así, los «principios democráticos» no pueden ser, en nuestro ordenamiento, sino los del orden democrático que se desprende del entramado institucional y normativo de la Constitución, de cuyo concreto funcionamiento resulta un sistema de poderes, derechos y equilibrios sobre el que toma cuerpo una variable

38. Sobre esta sentencia se han realizado dos sugerentes comentarios, con valoraciones muy diferentes, por parte de los profesores Martín Retortillo y García Roca. GARCÍA ROCA, J.: «La problemática disolución del Partido de la Prosperidad ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: Estado Constitucional y control de las actuaciones de partidos fundamentalistas» en Revista Española de Derecho Constitucional, Núm. 65, 2002, pp. 295-334. MARTÍN-RETORTILLO, L.: «El problema de las aspiraciones religiosas incompatibles con el sistema democrático. ¿Se justifica la disolución de un partido político que las auspicia?» en Revista Española de Derecho Europeo, núm. 2, 2002, pp. 337-358.

del modelo democrático que es la que propiamente la Constitución asume al constituir a España en un Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 CE)». (F. J. 7)

3. LA CONSTITUCIONALIDAD EXTERNA COMO CONTROL SOBRE LA IDEOLOGÍA O LOS FINES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Frente a las posiciones defendidas por los autores citados en el epígrafe anterior y respaldadas por el Tribunal Constitucional en la STC 48/2003, no faltan tampoco ilustres iuspublicistas que han defendido, con argumentos más consistentes, y sobre todo más coherentes con la lógica propia del Estado Constitucional, lo contrario.

Entre ellos cabe señalar los trabajos de los profesores Santamaría Pastor y Alzaga Villaamil en los que se defienden tesis que considero mejor fundadas.

El profesor Santamaría sostiene que lo dispuesto por el artículo 6 de la Constitución «apunta hacia la posibilidad de configurar el requisito del respeto a la Constitución como la exigencia de un cierto grado de adhesión a sus principios básicos, que excede del mero acatamiento formal»³⁹. Dos son las razones fundamentales que en opinión del autor justifican una tal afirmación. Por un lado, la propia naturaleza de los partidos, cuyos fines no pueden ser ajenos a los expresados por la Constitución. Por otro, los precedentes en que, según él, se inspira el artículo 6, esto es, el artículo 4 de la Constitución francesa de 1958 y el artículo 21 de la Ley Fundamental de Bonn.

El profesor Santamaría identifica bien cuál es el núcleo de la problemática que nos ocupa (frente a los que lo eluden mediante al arbitrario expediente de negar su existencia). El problema consiste en fijar el ámbito de coincidencia, es decir, el *mínimum* constitucional en que debería existir correspondencia entre la ideología del partido y los valores de la Constitución. La respuesta a esta cuestión la construye el autor remitiéndose a las experiencias francesa y alemana, que en todo caso distan mucho de ser coincidentes: «Muy probablemente no pueda irse en la determinación del *mínimum* más allá de la aceptación de la configuración de España como un Estado social y democrático de Derecho (artículo 1) y de los principios de la unidad y soberanía nacional y de la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran (artículo 2)»⁴⁰.

El profesor Oscar Alzaga, que a su condición de Catedrático une la de haber formado parte de la Constituyente de 1978, mantiene una línea coincidente con la anterior. Así, en su temprano comentario sobre el artículo 6 afirma lo siguiente: «Es de intuir que nuestra doctrina constitucional acabará defendiendo que la Constitución permite un control exterior (actividades con-

39. SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: «Comentario al artículo 6 de la Constitución» en Fernando Garrido Falla (dir.) *Comentarios a la Constitución*, 3.^a edición, Civitas, Madrid, 2001, p. 100.

40. *Ibidem*.

trarias a la Ley), otro ideológico-programático (en la medida en que se atente contra el techo ideológico de la Constitución)...y, por último, un control estructural y funcional interno que permita exigir una democracia interna⁴¹. Su vaticinio por lo que al segundo control se refiere, que es el que nos ocupa, no se ha cumplido. Ahora bien, ello no quiere decir que su tesis no esté bien fundada.

En coherencia con lo allí expuesto, en la misma obra, al realizar la exégesis del artículo 168 y analizar la mención relativa a la revisión total de la Constitución, precisa que «hay, al menos dos grandes soportes que...no pueden ser reformados». Dichos soportes son la unidad nacional y los derechos y libertades⁴².

Igualmente comprensivos con el establecimiento de límites a los fines de los partidos, se han mostrado los profesores Morodo y Lucas Murillo, quienes entienden que, a pesar de ser el Código Penal la «barrera principal» en el control jurisdiccional sobre los partidos, cabe la existencia de «formas de control de la constitucionalidad que alcancen a sus fines» ya que la «posibilidad de que nuestra Constitución permita su reforma total no significa que consienta cualquier cosa ni que admita cualquier método para lograrla»⁴³.

En cualquier caso, estas posiciones —a las que nos sumamos— (Santamaría Pastor, Alzaga, Lucas Murillo, Morodo) son minoritarias, por lo que nos importa dejar claro lo siguiente: un sector muy cualificado de la doctrina constitucional española deduce, del carácter íntegramente revisable de nuestro Texto Fundamental (art. 168 CE), la ilegitimidad constitucional del establecimiento de cualquier tipo de controles sobre los fines de los partidos políticos.

El referido debate doctrinal sobre el significado y alcance de la dimensión externa del principio de constitucionalidad de los partidos, «el respeto a la Constitución y a la ley», excede así, con mucho, el estricto marco del Derecho de Partidos y conecta con las categorías básicas del Derecho Constitucional, a saber la Democracia y la Constitución normativa y su Reforma. En las páginas que siguen voy a intentar poner de manifiesto como una concepción material o sustantiva de la Democracia constitucional, y no meramente procedimental, conduce lógicamente, a un determinado entendimiento del Poder de Reforma constitucional como poder limitado. Y como, de la existencia de esos límites materiales al Poder de Reforma, tanto da si estos son explícitos como implícitos, se deduce también, inexcusablemente, la posibilidad de que el legislador imponga límites a los programas políticos o ideologías partidistas, límites deducibles directamente del texto constitucional, pero cuya efectividad exige el establecimiento por ley de un concreto procedimiento de control.

41. ALZAGA VILLAMIL, O.: La Constitución española de 1978... ob. cit., p. 121.

42. ALZAGA VILLAMIL, O.: La Constitución española de 1978... ob. cit., pp. 970-971.

43. MORODO, R., y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P.: El ordenamiento constitucional de los partidos... ob. cit., p. 137.

3.1. LA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL COMO ORDEN DE VALORES

En una brillante y sugerente conferencia pronunciada en Salamanca, el 23 de mayo de 2002, en el marco de unas Jornadas organizadas por la Fundación Sistema sobre «El desarrollo de la democracia», denunciaba Pedro de Vega el actual predominio de las concepciones instrumentales y formalistas de la democracia, caracterizadas por una lamentable y perniciosa subordinación de los contenidos (valores) a las formas (reglas del juego): «(...) adquieren de día en día mayor consistencia las concepciones instrumentales y formalistas de la democracia, en las que paradójicamente la política se queda sin escenarios reales, y los valores y principios democráticos se disuelven en un sistema de ficciones y alegorías»⁴⁴. Concepciones instrumentales y formalistas que se caracterizan por el hecho «de que en lugar de partir, en sus elaboraciones teóricas, de los principios y valores que dieron grandeza política y moral a la democracia (libertad, igualdad, fraternidad), comienzan tomando como base de sus razonamientos los aparatos institucionales».

El profesor de Vega alude así a los patológicos efectos que genera la perniciosa escisión entre formas y contenidos, y que, en última instancia, acaba subordinando estos a aquellas⁴⁵. La cita es larga, pero considero justificada su transcripción completa habida cuenta de que se trata de uno de los más autorizados y lúcidos testimonios de denuncia por parte de la doctrina constitucional española de la hoy tan en auge democracia procedimental:

«La sacralización del aparato institucional como sistema de referencia en el que se expresan los equilibrios y las reglas del juego político, en detrimento de los valores y principios que constituyen su fuente de inspiración, tiene como traducción inmediata el hecho de que el respeto de esas reglas pasa a convertirse en criterio rector, presupuesto de legitimidad y dogma indiscutible para enjuiciar toda la vida política democrática. Lo que no tendría mayor significación ni importancia si no fuera porque la divinización de las formas y de las reglas del juego para lo único que ha servido, como

44. DE VEGA, P.: «La democracia como proceso. (Algunas consideraciones desde el presente del republicanismo de Maquiavelo)» en *Alternativas para el siglo XXI*. Alfonso Guerra y José Félix Tezanos (eds.), Editorial Sistema, Madrid, 2003, p. 462.

45. Esta es la premisa básica de todos aquellos, incluido nuestro Tribunal Constitucional en su sentencia 48/2003, que afirman, hiperbólicamente, que en nuestro ordenamiento constitucional caben todas las ideologías y todos los fines (incluidos por tanto también los contrarios a los valores constitucionales) siempre que se defiendan por procedimientos democráticos o mediante formas democráticas. Equiparando a su vez de una forma inaceptablemente reduccionista democrático con no violento. Ocurre así que el rechazo del carácter militante de la democracia conduce a la afirmación de la neutralidad axiológica de la Constitución. Solo si la Constitución es éticamente neutra la democracia puede ser no militante. En la medida en que el concepto político de Constitución subyacente en la concepción racional-normativa de la misma es un concepto axiológico, la democracia debe configurarse como «militante» aunque si el término, tomado del sistema alemán, no convence, puede adoptarse otro, siempre que, se aluda con él a esa cualidad de rechazo del indiferentismo o relativismo axiológico absoluto.

puede comprobarse fácilmente, ha sido para raptar de la vida y de la historia los valores que dan sentido a la idea democrática»⁴⁶.

Sirva lo anterior únicamente para poner de manifiesto el marco más amplio, la teoría de la democracia, en el que, necesariamente, hay que situar la problemática del control de los partidos. En ese marco, la opción que se nos ofrece es la siguiente. Por un lado, el reconocimiento de que *en democracia, todas las ideas y todos los programas políticos (aun los contrarios a valores básicos y fundacionales del constitucionalismo) son legítimos, siempre y cuando se defiendan o su consecución se persiga con métodos, formas o procedimientos democráticos*. Esa tesis, por desgracia, parece haberse impuesto definitivamente. Y lo que, desde mi modesto punto de vista resulta más preocupante y lamentable es que haya sido ratificada por el propio Tribunal Constitucional, modificando así su jurisprudencia sobre el tema, que distaba mucho de haber optado por una concepción meramente procedimental de la democracia⁴⁷. Por otro lado, frente a esta tesis cabe mantener obviamente, la contraria: *Existen ideas que, por contradecir los valores inherentes al constitucionalismo, son por su propia naturaleza y contenido inconstitucionales, y el Estado Constitucional se halla legitimado para defenderse de ellas estableciendo al efecto los controles oportunos*⁴⁸.

3.2. EL PODER DE REFORMA CONSTITUCIONAL COMO PODER CONSTITUIDO Y LIMITADO, (FORMAL Y MATERIALMENTE)

Para seguir con el orden lógico de los argumentos, debemos dejar constancia de que las anteriores divergencias sobre la concepción de la democra-

46. DE VEGA, P.: «La democracia como proceso... ob. cit., pp. 462-463. «Es difícil encontrar en la actualidad, entre los teóricos de la democracia y de la Constitución, textos en los que se denuncien los riesgos derivados de los intentos de reducir la democracia a un sistema de reglas del juego, y donde se critique el colosal disparate de pretender convertir las cuestiones de legitimidad en meras cuestiones de legalidad, sin una previa fundamentación democrática de la legalidad», p. 464.

47. SSTC 4/81; 18/81: «La Constitución incorpora un sistema de valores cuya observancia requiere una interpretación finalista de la norma fundamental (F.J. 2)»; 21/81: «No cabe desconocer, sin embargo, que los derechos fundamentales responden a un sistema de valores y principios de alcance universal (...) y que asumidos como decisión constitucional básica han de conformar todo nuestro ordenamiento jurídico (F.J. 10)». La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la Constitución como sistema de valores se halla ampliamente expuesta y comentada en un muy brillante trabajo del profesor Parejo: PAREJO ALFONSO, L.: «Los valores en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional» en el Libro homenaje al profesor José Luis Villar Palasí, Madrid, 1989.

48. Y ello por la razón evidente de que, como nos recuerda, por ejemplo, el profesor López Guerra, quien a su condición de Catedrático une la de haber sido Vicepresidente del Tribunal Constitucional, «la Constitución no es una norma neutra, en el sentido de instaurar procedimientos que puedan orientarse a cualquier fin» sino que «responde a una concepción valorativa de la vida social y viene a instaurar un marco básico de principios que han de conformar la convivencia». LOPEZ GUERRA, L.: Derecho Constitucional, volumen I, 3.ª edición, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, p. 31.

cia encuentran su proyección y reflejos inmediatos en diferentes formas de entender el instituto de la Reforma Constitucional.

Nada de extraño tiene que, en un contexto en el que un amplio sector doctrinal parece optar, como denuncia Pedro de Vega, por la democracia procedimental, para muchos, hablar de la existencia de límites materiales implícitos al poder de reforma, en el marco de un ordenamiento constitucional que, como el nuestro, prevé en su artículo 168 la revisión total del Texto Fundamental, pueda parecer un colosal despropósito. Y sin embargo, lejos de serlo, y como nos lo ha advertido con acierto la mejor doctrina (Pérez Serrano, Lucas Verdu, De Vega, Ruipérez, Balaguer), es la única opción válida desde el punto de vista de la lógica jurídica y política que está ínsita en el proceso de formación y consolidación del Estado Constitucional. Dicho con otras palabras, el Estado Constitucional reposa sobre la distinción entre poder constituyente y poderes constituidos y no se puede hablar de Constitución normativa si admitimos que el poder de reforma, que se configura necesariamente como un poder constituido, puede actuar sin más límites que los procedimentales.

La idea misma de Constitución normativa nos obliga, por tanto, a configurar al Poder de reforma como un poder limitado no sólo procedimentalmente sino también materialmente. Y ello con independencia de que dichos límites hayan sido expresamente dispuestos por el constituyente en las denominadas cláusulas de intangibilidad. Como ha escrito Pedro de Vega en una obra ya clásica, y difícilmente superable, sobre este tema:

«Si el principio jurídico de supremacía constitucional impone el reconocimiento de unos límites implícitos formales que se centran, básicamente, en las propias normas reguladoras del procedimiento de reforma, el principio político de soberanía popular condicionará, por su parte, la obligada aparición de unos límites implícitos materiales, cuya fundamentación y desarrollo han de ser deducidos, desde la lógica de la legitimidad, como necesario correlato de los valores materiales y los supuestos políticos en que se inspira y se vertebra el moderno Estado constitucional»⁴⁹.

En este sentido, no merece la pena discutir sobre si los principios y los valores legitimadores del ordenamiento constitucional forman parte o no de la realidad jurídica y tienen, por tanto, un valor normativo o no, en la medida en que, con frecuencia, y así ha ocurrido en el caso español, dichos principios y valores han sido expresamente recogidos por el constituyente (artículos 1 y 10). Por ello, lo que importa es subrayar que «lo que resulta incuestionable es que, bien cuando aparecen como elementos claramente definidos en los tex-

49. DE VEGA, P.: La reforma constitucional y la problemática del Poder Constituyente, Tecnos, Madrid, 1991, pp. 283-284. En este sentido, revisten también gran interés, las reflexiones del profesor Ruipérez que se sitúan en la senda marcada por su maestro el profesor De Vega: RUIPÉREZ, J.: «Algunas consideraciones sobre la reforma constitucional» en Revista de Estudios Políticos, núm. 75, 1992, pp. 233-258.

tos constitucionales o en los preámbulos⁵⁰ de los mismos, o bien cuando se presentan como supuestos indiscutibles de la ideología social imperante, esos principios y valores legitimadores del ordenamiento, tendrán por fuerza que configurarse como zonas exentas al poder de revisión, y adquirir, por tanto, el indudable carácter de límites materiales implícitos a todo poder de reforma»⁵¹.

Entender que el artículo 168 otorga al poder de reforma la facultad de modificar totalmente el ordenamiento, conduce a consagrar un despropósito que, jurídicamente, repugna a la lógica global del Estado Constitucional. Por ello, dicho precepto, en el marco de una Constitución normativa, sólo puede ser interpretado, como muy bien ha visto el profesor Ruipérez en el sentido de que el poder de reforma puede alterar toda la literalidad de la Constitución siempre y cuando respete los mencionados principios y valores legitimadores del Estado Constitucional en general, y los del techo ideológico de la fórmula política del Estado español, en particular.

Ahora bien, que la existencia de estos límites materiales implícitos al poder de reforma, sea una consecuencia obligada del concepto político de Constitución y de la lógica interna del Estado constitucional, no nos impide reconocer que la enumeración y la especificación de los mismos sea una tarea compleja.

Tarea que, innecesario es recordarlo, desborda con creces el propósito de este trabajo. En todo caso, y para nuestro tema, baste realizar un par de observaciones.

a) La primera, que existen unos límites materiales, (con independencia de que hayan sido explicitados o no por el Constituyente) que operan en el seno de todo Estado Constitucional y son comunes, por tanto, a todos los ordenamientos. Dichos límites vienen configurados por los tres principios esenciales e inherentes a esta forma histórica de Estado: el primero de ellos es el principio democrático según el cual la soberanía reside en el pueblo, titular indiscutido e indiscutible del poder constituyente⁵²; los otros dos encuentran su fundamento en aquél, y son el principio político liberal que se manifiesta en

50. Sobre el valor jurídico y político de los Preámbulos constitucionales en general, y del español en particular, TAJADURA, J.: *El Preámbulo Constitucional*, Comares, Granada, 1997.

51. DE VEGA, P.: *La reforma constitucional...* ob. cit., p. 285. En el mismo sentido se pronuncia el profesor Balaguer, uno de los más cualificados estudiosos de nuestro sistema de fuentes: «Existen límites materiales a la reforma que se derivan de la interdicción de desnaturalizar el orden constitucional vigente. La falta de explicitación de los mismos no impide su eficacia jurídica que se manifiesta en la imposibilidad de aceptar, bajo el régimen constitucional vigente y desde una perspectiva jurídica, determinadas reformas que desfiguren el núcleo esencial de la Constitución». BALAGUER, F.: *Fuentes del Derecho*, Tecnos, Madrid, 1992. Vol. II, p. 39.

52. Así, se refiere Pedro de Vega, al artículo 1.2 de la Constitución española (la soberanía nacional reside en el pueblo), cuya supresión, no podría interpretarse como una operación de revisión, «sino como un acto revolucionario de destrucción de la Constitución existente» (p. 286). Importa, no obstante, precisar que dicho artículo puede ser alterado en su redacción o literalidad (piénsese por ejemplo en la supresión del adjetivo nacional, o de su inciso final, del que emanan los poderes del Estado) siempre que se mantenga el principio en cuestión (la soberanía reside en el pueblo).

la garantía de la libertad mediante el reconocimiento de los derechos y las libertades fundamentales de los individuos y en la organización del Estado conforme al principio de separación de poderes; y el principio jurídico de supremacía constitucional, que se traduce en la existencia de un procedimiento específico de reforma y de un sistema de control de constitucionalidad de las normas.

b) La segunda, que también podemos considerar como regla general, es que los elementos que definen el techo ideológico de la fórmula política de una Constitución determinada tampoco pueden ser objeto de reforma constitucional⁵³. Ahora bien, en la medida en que los distintos Estados constitucionales presentan peculiaridades históricas y políticas, ello determina que aparezcan como elementos esenciales de algunos de ellos aspectos que en otros no se dan. Así, por ejemplo, Darbellay considera intangibles, para el régimen constitucional suizo, la existencia de la Asamblea Federal, de los cantones y del referéndum, cuyo reconocimiento como límites implícitos no se podría predicar de ningún otro ordenamiento⁵⁴.

3.3. LEGITIMIDAD CONSTITUCIONAL DEL ESTABLECIMIENTO DE LÍMITES Y CONTROLES SOBRE LOS FINES Y PROGRAMAS DE LOS PARTIDOS

Llegamos así a la última fase de nuestra argumentación. Lo expuesto hasta ahora puede sintetizarse como sigue: desde la perspectiva de la Teoría de la Democracia, una concepción sustantiva o material de la misma, y no meramente formal o procedimental, nos ha conducido, inevitablemente, a la única Teoría de la Constitución compatible con aquella, esto es, la que se basa en un entendimiento del Poder de Reforma como poder constituido y limitado (no solo procedimental, sino también materialmente).

Fácilmente se comprenden las consecuencias de proyectar lo anterior al tema que nos ocupa, que no es otro que el alcance de la dimensión externa del principio de constitucionalidad de los partidos políticos. En la medida en que la doctrina contraria al establecimiento de controles sobre los fines u objetivos políticos de los partidos, fundamenta la inconstitucionalidad de dichos límites o controles en la afirmación de que la Constitución puede ser objeto de una revisión total, el rechazo de esta tesis que opera como premisa básica de todos aquellos que se oponen al establecimiento de límites ideológicos a los partidos, conduce, inevitablemente, al resultado contrario. Es decir, la

53. Sobre el concepto de fórmula política (expresión ideológica jurídicamente organizada en una estructura social): LUCAS VERDU, P.: Curso de Derecho Político, Tecnos, Madrid, 1974. Vol. II, pp. 421 y ss. También resulta de interés la obra de su discípulo, Raúl Canosa. CANOSA USERA, R.: Interpretación constitucional y fórmula política, CEC, Madrid, 1988.

54. DARBELLAY: «L'initiative populaire et les limites de la revision constitutionnelle» en Revue de Droit Public, 1963, p. 733. Tomo esta cita de DE VEGA, P.: La reforma constitucional... ob. cit., p. 287.

constitución normativa permite al legislador orgánico establecer una disciplina de los partidos que contenga limitaciones no sólo a su actividad sino también a sus programas políticos. En una democracia constitucional concebida como orden material de valores, no pueden tener cabida todas las ideologías políticas⁵⁵. La apelación, en este sentido, al principio de igualdad carece por completo de fundamento.

Cosa distinta es que, por razones de oportunidad política y de conveniencia, discutibles pero legítimas, el legislador orgánico haya rechazado tal posibilidad y haya optado por establecer un sistema de control únicamente sobre las actividades de los partidos y no sobre sus fines. Ahora bien, lo cierto es que con esa regulación, el legislador no sólo no ha evitado las críticas de quienes siempre se han opuesto a cualquier control sobre los fines, sino que además, obliga al operador jurídico a realizar una distinción bizantina entre actividades y fines que, si desde una perspectiva meramente conceptual y abstracta es posible, en la práctica no lo es tanto.

Naturalmente, esta opción del legislador en cuanto al alcance del objeto del control guarda íntima relación con el sujeto designado para ejercerlo. Una concepción amplia de la dimensión externa del principio de constitucionalidad que comprendiese tanto el control de las actividades como de los fines de los partidos hubiera exigido, necesariamente, atribuir al Tribunal Constitucional tal facultad de control. Por el contrario, una concepción más estrecha del principio que nos ocupa, que excluye el control de los fines y se centra únicamente en las actividades, puede atribuir a la jurisdicción ordinaria la función de control. Aunque dicha posibilidad no resulte la opción más conveniente⁵⁶.

55. Por ejemplo: aquellas que, bebiendo en las fuentes del nacional-socialismo, propugnan el odio racial en nombre de valores étnico-identitarios; o de aquellas que, inspiradas en una interpretación estricta y rigurosa de los dogmas propios de las grandes religiones monoteístas, rechazan la igualdad de derechos entre hombres y mujeres apelando a principios teológicos; o, por citar un tipo de fundamentalismo de nuevo cuño, aquellas que, apelando al mito de la mano invisible, pretenden el desmantelamiento del Estado Social. Cualquiera de ellas es contraria a los valores fundacionales de nuestro Estado Constitucional. Y como en el debate político, a veces, se ha rechazado el establecimiento de límites a los fines o ideologías de los partidos con argumentos tan inconsistentes como que ello implicaría la posibilidad de proscribir los partidos republicanos, quiero subrayar que ninguna duda debe quedar de que la ideología republicana, inherente al pensamiento democrático, en modo alguno es contraria a esos valores y principios constitucionales, sino que antes bien, implica la profundización de los mismos y extraer de ellos todas sus consecuencias. Naturalmente, la última palabra al respecto corresponderá al Tribunal Constitucional.

56. El legislador orgánico ha optado por atribuir a la jurisdicción ordinaria (Sala Especial del Tribunal Supremo), y no a la constitucional, el control del mantenimiento de los partidos políticos dentro de los límites constitucionalmente establecidos (art. 6 de la Constitución) y desarrollados en los artículos 7, 8 y 9 de la LO 6/2002. Dicha opción es constitucionalmente correcta porque el único mandato constitucional expreso sobre este particular es el que establece una reserva a favor de la jurisdicción, de cualquier tipo de control sobre los partidos. Ahora bien, en la medida en que, dígame de una u otra forma, de lo que se trata en estos supuestos es de un control de constitucionalidad y de que, en definitiva, lo que la Sala Especial va a efectuar no es otra cosa que un juicio sobre la ilicitud del partido, pero no fundado en consideraciones estrictamente penales, sino constitucionales, considero que hubiera sido mucho más acertado atribuir estos juicios de inconstitucionalidad sobre los partidos a nuestro Tribunal Constitucional. Esta tesis no es

4. UNA REFLEXIÓN FINAL

Comencé este trabajo recordando como la constitucionalización de los partidos políticos refleja una de las tendencias características del Derecho Constitucional contemporáneo y es una de las más cualificadas manifestaciones del carácter pluralista del Estado. Conviene ahora recordar también que, dicho carácter pluralista que se predica del Estado Constitucional contemporáneo, no se deriva simplemente del hecho de que en su seno coexistan una multiplicidad de grupos, sino de la asunción de esa pluralidad como algo valioso y digno de ser promovido y protegido. Lo que, en el caso de España, y como comprensible y lógica reacción frente a la dictadura franquista, régimen monista de partido único, condujo al constituyente a elevar al pluralismo a la muy discutible condición de «valor superior del ordenamiento» y equipararlo, de este modo, a la libertad, la igualdad y la justicia⁵⁷.

Como acertadamente advierte el profesor Peces-Barba «estamos ante un valor comprendido en el concepto de libertad» y «se manifiesta como expresión de una concepción relativista, que acepta la existencia de diversos puntos de vista sobre la realidad, y que incluso proclama la necesidad de esos

nueva, y fue defendida, sin éxito, en la constituyente por los diputados Tierno Galván y Morodo y por el senador Ollero. La aprobación de una nueva Ley Orgánica de Partidos que subsanase las lagunas existentes en la regulación anterior hubiera sido un buen momento para asumirla (En el mismo sentido, RAMÍREZ, M.: «Partidos políticos en España: hegemonía constitucional, práctica política y crisis actual» en Régimen jurídico de los partidos políticos y Constitución, CEC, Madrid, 1994, p. 25. En contra CASCAJO, J. L. en su intervención en el Debate «Régimen jurídico de los partidos políticos... ob. cit., p. 53.) Sin embargo, veinticinco años después, el reiterado rechazo del legislador orgánico a esta opción ha conducido a la creación de un procedimiento que aunque, de indiscutible legitimidad constitucional, presenta una naturaleza híbrida (legal-constitucional), por no decir confusa, y que por ello mismo desde un punto de vista técnico-jurídico resulta hasta cierto punto rechazable. Procedimiento que, además, sitúa al Tribunal Supremo en una posición de defensor de la Constitución frente a los partidos políticos que en un sistema de control concentrado de la constitucionalidad de las leyes, corresponde por derecho propio, al Tribunal Constitucional. Ello explica también el carácter extremadamente prolijo y detallado del artículo 9, que podría haberse obviado de atribuir el control al Tribunal Constitucional, ya que el parámetro de actuación de este no requiere precisión alguna, al venir configurado, a estos efectos, por la Constitución interpretada como unidad. A lo anterior se puede alegar, que de una u otra forma, siempre corresponderá al Tribunal Constitucional vía recurso de amparo, pronunciarse sobre el particular. Y ello, por la sencilla razón de que, el procedimiento previsto por la LOPP en relación con las previsiones de la LOTC, determina que vía recurso de amparo al Tribunal Constitucional le corresponderá siempre tener que pronunciarse, finalmente, sobre si la ilegalización decretada por la Sala Especial del Tribunal Supremo es conforme o no con la Constitución. Pues bien, desde mi modesto punto de vista, y desde la óptica de la economía procesal, también esto nos conduce a afirmar la preferencia por un control directo por parte del Tribunal Constitucional de los partidos políticos.

57. Resulta de interés la distinción formulada por Norberto Bobbio entre el pluralismo como hecho, como teoría y como propuesta de acción política. BOBBIO, N.: «Pluralismo» en *Dizionario di Politica* (Bobbio, N. y Matteuci, N. Dir.) UTET, Turin, 1976, pp. 717 y ss. Sobre el pluralismo como metavalor, ZAGREBLESKY, G.: *El derecho dúctil*, Trotta, Madrid, 1995: «El único contenido «sólido» que la ciencia de la Constitución pluralista debería defender rigurosa y decididamente contra las agresiones de sus enemigos es el de la pluralidad de valores y principios», p. 17.

diversos puntos de vista para que sea posible la vida social, con participación de los ciudadanos»⁵⁸.

En la muy meritoria obra de Hans Kelsen, *Esencia y valor de la democracia*, encontramos una de las más brillantes formulaciones de tal pensamiento:

«La concepción filosófica que presupone la democracia es el relativismo. La democracia concede igual estima a la voluntad política de cada uno, porque todas las opiniones y doctrinas son iguales para ella, por lo cual les concede idéntica posibilidad de manifestarse y de conquistar las inteligencias y voluntades humanas en régimen de libre concurrencia. Tal es la razón del carácter democrático del procedimiento dialéctico de la discusión, con el que funcionan los Parlamentos y Asambleas populares. Por eso mismo, el poder mayoritario de la democracia no es posible sin una minoría opositora a la que ineludiblemente ha de proteger. Y por eso también, la política democrática es transaccional, del mismo modo que el relativismo tiende a procurar la compensación de los puntos de vista contrapuestos, ninguno de los cuales puede aceptar íntegramente y sin reservas, y con negación completa del otro»⁵⁹.

Ahora bien, lo anterior no debería hacernos olvidar que la lógica intrínseca del Estado Constitucional exige limitar ese pluralismo. Y ello, por la razón evidente de que el relativismo que subyace en la concepción democrática del Estado dista mucho de ser absoluto.

Nuestra Constitución no es, únicamente, un conjunto de reglas de juego o procedimientos en el que «todo cabe», como con ignorancia o mala fe se repite con insistencia. La Constitución de 1978, cuyo vigesimoquinto aniversario nos disponemos a celebrar, supone un orden material de valores, orden que debe ser defendido de quienes aspiran a destruirlo. Nuestra Constitución, tal y como explicita el artículo 10 de la misma, eleva la dignidad de la persona y los derechos inviolables que le son inherentes a la categoría de fundamento del orden político. Fundamento que necesariamente limita el pluralismo, que sólo puede ser configurado como efecto o consecuencia de ese valor primario que es la dignidad humana.

En nuestra doctrina, por todos, valga la acertada y lúcida advertencia del maestro Lucas Verdú, quien tras explicar la capital importancia que el pluralismo político-social reviste, en la medida en que se configura como un elemento de la Constitución sustancial, señala lo siguiente: «La lucha por la democracia pluralista ha consistido en la protesta, y oposición, a contenidos absolutos porque desconfía sobre el acceso al conocimiento del absoluto político, de la verdad política incommoviblemente exacta. Las afirmaciones políticas son relativas: dependen de circunstancias de tiempo y lugar. Ahora bien, este relativis-

58. PECES-BARBA, G.: *Los valores superiores*, Tecnos, Madrid, 1986, pp. 163 y 165.

59. KELSEN, H.: «Forma de Estado y Filosofía» (1933) en *Esencia y valor de la democracia*, Comares, Granada, 2002, p. 134.

mo no debe exagerarse pues así se transformaría en un absolutismo o dogmatismo de signo contrario; se convertiría en escepticismo y éste arrastra al suicidio de la democracia. Al huir del dogmatismo y absolutismo típicos de la Autocracia, incurrimos en el escepticismo ruina de la Democracia»⁶⁰.

Tolerar la existencia jurídica de grupos que pretenden destruir (no reformar) el orden constitucional, implica admitir la posibilidad de que, su eventual triunfo electoral determine la sustitución del Estado Constitucional, por una nueva comunidad política basada en un orden material de valores distinto en el que, principios étnico-lingüísticos o religiosos (por citar las dos amenazas reales que se ciernen sobre numerosos Estados del presente) ocupen una posición central y preferente sobre la dignidad y los derechos humanos.

Frente a esto no cabe alegar, como se hace en ocasiones, que ese tipo de partidos (etnicistas o integristas religiosos) que aspiran a ver destruido el Estado Constitucional, cuenta con escasos e insuficientes apoyos electorales para el logro de sus demenciales objetivos, por lo que no es necesaria su proscripción. Y no sólo por lo que hay de hipócrita en este argumento, sino porque desde un punto de vista jurídico crea una inseguridad total y absoluta.

La prohibición de un partido no puede hacerse depender del número (siempre variable) de sus afiliados o votantes. Si se admite su existencia jurídica es preciso hacerlo con todas sus consecuencias, incluida la de que ese partido llegue «democráticamente» a ocupar puestos de poder en el Estado. Lo que no puede sostenerse es que se acepte la existencia del partido en la medida en que tiene pocos votantes y que cuando, por las razones que sean, estos ven incrementado su número, no se acepte su eventual victoria electoral.

No es necesario mirar muy lejos en el espacio y en el tiempo para comprender el alcance de lo que acabo de decir. En Europa, la experiencia de la Alemania nacional-socialista en la primera mitad del pasado siglo se configura como un caso paradigmático. Caso que, a la luz del auge creciente de grupos neonazis en muchos Estados europeos, no debemos dejar de tener presente. En la República de Weimar, el partido nacional-socialista alemán también contaba inicialmente con escasos afiliados y votantes. En fechas más recientes, la sangrienta crisis política que atraviesa Argelia encuentra igualmente su origen, en el hecho no haber querido reconocer a tiempo que el integrismo islámico es incompatible con la democracia. Por el contrario, la experiencia turca demuestra la conveniencia de no permitir que se presenten a las elecciones, fuerzas políticas cuya victoria —por ser su ideología incompatible con los principios de la Democracia Constitucional— no está dispuesta a admitirse.

En la medida en que creo, sincera y firmemente, que el Estado Constitucional está plenamente legitimado para defenderse de sus enemigos, considero que el estatuto jurídico de los partidos políticos es un instrumento decisivo para esa defensa. Y ello, porque dicho estatuto debe servir para expulsar de

60. LUCAS VERDU, P.: Curso de Derecho Político, Tecnos, Madrid, 1984. Vol IV, pp. 528-529.

la vida política y del mundo del derecho a quienes aspiran a sustituir un orden político basado en la dignidad del hombre y en el derecho a su libre determinación individual, por otro fundado en dogmas o mitos de carácter étnico-lingüístico o religioso. Ello exige optar por una concepción amplia de la dimensión externa del principio de constitucionalidad de los partidos. Concepción que no reduzca el alcance del control de los partidos (en relación al respeto a la Constitución), a sus actividades, sino que lo extienda también a sus fines.

Naturalmente, y bien sea de buena fe, bien con una elevada dosis de cinismo, a esta reflexión siempre se lo podrá objetar: ¿Se acabará por ello con el fascismo, con el nacionalismo étnico, con el integrismo religioso o con cualquier otra amenaza existencial para el Estado Constitucional?. Evidentemente, la respuesta es negativa. A corto plazo, de ninguna manera. A largo plazo, la medida debe venir acompañada de otras muchas de índole educativa y social. Incluso debemos estar dispuestos a admitir que desde una perspectiva exclusivamente pragmática, el establecimiento de límites y controles a las actividades y a los fines de los partidos que puedan conducir a la disolución de algunos, pueda desencadenar como efecto no deseado, una radicalización o recrudecimiento de la violencia propugnada por dichos grupos. Ante esta perspectiva, hay que recordar, como hizo el profesor Rubio Llorente en un sugerente y brillante artículo periodístico que, en determinadas ocasiones, los pueblos, como las personas, para mantener el respeto a sí mismos, han de llevar a cabo acciones que se justifican por sí mismas, con independencia de su resultado favorable o no para el actor⁶¹.

Lo que está en juego no es el carácter militante o no de la democracia, sino el fundamento axiológico del concepto político de Constitución.

61. RUBIO LLORENTE, F.: «Los límites de la democracia» en EL PAÍS, 26 de abril de 2002.