

PROHIBICIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS. LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

Luis LÓPEZ GUERRA*

SUMARIO: I. *La necesidad de un escrutinio estricto a la hora de limitar la acción de los partidos políticos.* II. *Tipos de casos referentes a la disolución de partidos políticos.* III. *Algunos principios generales derivados de la jurisprudencia del Tribunal.*

I. LA NECESIDAD DE UN ESCRUTINIO ESTRICTO A LA HORA DE LIMITAR LA ACCIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha tenido muchas oportunidades para pronunciarse sobre temas relativos a los partidos políticos.¹ Debe señalarse que, incluso antes de que se creara el Tribunal, la Comisión Europea de Derechos Humanos emitió en 1957 una decisión que inadmitía un recurso presentado por el Partido Comunista de Alemania;² desde su estable-

* Juez del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

¹ Para una visión general, “Chapter 12: Article 11: Freedom of Assembly and Association”, en Harris, D. J. *et al.*, *Law on the European Convention on Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2009, especialmente pp. 527-531; “Chapter 15. Freedom of Association and Assembly (Article 11)”, en Van Dijk P. *et al.* (eds.), *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Antwerpen, Intersentia, 2006, especialmente pp. 828-831; Casadevall, J., *El Convenio Europeo de Derechos Humanos, el Tribunal de Estrasburgo y su jurisprudencia*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2012, pp. 386-389; Bilbao Ubillos, J. M., “Las libertades de reunión y asociación: algunas vacilaciones en una trayectoria de firme protección (art. 11 del CEDH)”, en García Roca, J. y Santolaya, P., *La Europa de los derechos*, Madrid, CEPD, 2009, pp. 629-690. Sobre libertad de asociación, Heringe, A. W. y Van Hoof, F., *Freedom of Association and Assembly*, Antwerpen, Intersentia, 2006.

² *German Communist Party v. Germany* (Decisión de la Comisión de 20 de julio de 1957). En adelante, en el texto, el nombre de los casos se escribe en español; en las notas se utiliza la referencia del Tribunal en alguno de sus idiomas oficiales.

cimiento, en 1959, ha habido muchas resoluciones del Tribunal encarándose con este tipo de cuestiones, resolviendo recursos procedentes de muy diversos países: Turquía, Bulgaria, Rumania, Rusia y España, entre otros.

Las quejas planteadas ante el Tribunal por partidos políticos invocando una violación de alguno de los artículos del Convenio se refieren a materias muy distintas, que van desde la restricción a la financiación del partido³ a las desventajas derivadas del sistema electoral,⁴ incluyendo las dificultades para acceder a medios de difusión masiva y a la propaganda electoral.⁵ En las presentes líneas, en homenaje al profesor Jorge Carpizo, me referiré únicamente a una de ellas, ciertamente de la mayor importancia: concretamente, a las resoluciones del Tribunal en relación con el derecho de los partidos a existir; es decir, a su derecho a que se les reconozca como organizaciones existentes de acuerdo con la ley, y con capacidad para tomar parte en la vida política, incluyendo, desde luego, los procesos electorales. Este derecho puede verse vulnerado tanto si desde un principio los partidos no son reconocidos como entidades legales⁶ como si, una vez reconocidos, se ven sometidos a una declaración de ilegalidad que supone su disolución.

En la jurisprudencia del Tribunal es posible encontrar un buen número de resoluciones relativas a la adecuación al Convenio Europeo de Derechos Humanos de la disolución de partidos políticos por las autoridades de un Estado firmante del Convenio. Desde los primeros casos en que tuvo que enfrentarse con esta cuestión, el Tribunal (siguiendo las líneas marcadas con anterioridad por la Comisión Europea de Derechos Humanos) consideró que las disposiciones del artículo 11 del Convenio, que reconoce el derecho de asociación, se aplican también a los partidos políticos. En su sentencia en el relevante caso *Partido Comunista Unido de Turquía y otros contra Turquía*,⁷ contestando las observaciones del gobierno turco, el Tribunal declaró que, ciertamente, los términos del artículo 11 del Convenio no excluyen a los partidos políticos del ámbito del derecho de asociación, y añadió que

³ *Parti Nationaliste Basque-Organisation Régionale d'Iparralde c. France*, núm. 71251/01, ECHR 07 (2007).

⁴ *Partija Jaunie Democratie et Partija Mūsu Zeme c. Lettonie* (decisión), núms. 10547/07, 34049/07. 29 Nov. 2007; *Yimak and Sadak v. Turkey*, núm. 10226/03, ECHR 2008 (Gran Sala).

⁵ *Partija Jaunie Democratie, cit.*; *Communist Party of Russia v. Russia*, núm. 29400/05, ECHR 2012.

⁶ Véase, por ejemplo, *Partidul Comunistilor (Nepecești) et Ungureanu c. Roumanie*, núm. 46626/99, ECHR 2005.

⁷ *United Communist Party of Turkey and others v. Turkey*, núm. 19392/92, ECHR 1998 (Gran Sala).

más persuasivo aún que la literalidad del artículo 11, es, en opinión del Tribunal, el hecho de que los partidos políticos sean una forma de asociación, esencial para el adecuado funcionamiento de la democracia. A la vista de la importancia de la democracia en el sistema del Convenio... no cabe duda de que los partidos políticos entran dentro del ámbito del artículo 11 (§25).

Pero el Tribunal también ha tenido en cuenta la relación existente entre el derecho a crear partidos políticos (y su derecho a llevar a cabo una actividad política) y otros derechos reconocidos en el Convenio; por ejemplo, el derecho a la libertad de expresión de su artículo 10, por cuanto los partidos políticos son un medio para la expresión de opiniones en el debate político; o el derecho a participar en elecciones libres reconocido por el artículo 3o. del Protocolo 1, por cuanto son difícilmente concebibles unas elecciones democráticas sin la presencia de los partidos.

Esta conexión con diversos derechos del Convenio deriva, según ha expresado el Tribunal, de la estrecha relación entre la actividad de los partidos políticos con las exigencias que resultan de un sistema democrático y pluralista. Democracia y pluralismo aparecen como principios que inspiran toda la estructura del Convenio, y los partidos políticos se configuran como elementos o componentes de una sociedad democrática, que desempeñan en ella un papel esencial. Esta consideración lleva a consecuencias específicas en el tratamiento que el Tribunal efectúa con respecto a los partidos políticos.

Así resulta, por ejemplo, en lo que se refiere a los límites del derecho de asociación en lo que respecta a los partidos. Ciertamente, este derecho no es absoluto, y puede verse sujeto a ciertas limitaciones; el artículo 11 del Convenio enumera expresamente algunas de ellas, entre otras el respeto a los derechos de los demás. El Tribunal ha examinado la aplicabilidad de tales limitaciones siguiendo una metodología común al análisis de las limitaciones a otros derechos (así, respecto de los artículos 8o., 9o., y 10 del Convenio); es decir, comprobando si la limitación tiene una base legal, si persigue un fin legítimo, y si responde, según criterios de proporcionalidad, a una necesidad propia de una sociedad democrática.⁸ Pero el Tribunal aplica estas limitaciones, en relación con los partidos políticos, en forma restrictiva; en términos de su sentencia en el caso *Partido Republicano de Rusia contra Rusia*,⁹ “Las excepciones a la regla general de libertad de asociación deben

⁸ Sobre esta metodología, véase Brage Camazano, J., “Aproximación a una teoría general de los derechos fundamentales en el Convenio Europeo de Derechos Humanos”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 74 (2005), pp. 111-137.

⁹ *Republican Party of Russia v. Russia*, núm. 12976/07, ECHR 2011.

interpretarse estrictamente, y únicamente razones convincentes y forzosas pueden justificar las restricciones a tal libertad” (§ 76). La importancia de los partidos en una sociedad democrática se traduce en la apreciación, por parte del Tribunal, de que cualquier limitación que se imponga a su existencia y actividad ha de someterse a un escrutinio estricto, de forma que harán falta razones muy poderosas para que el Tribunal la acepte, y ello sobre todo cuando lo que se plantea es la disolución del partido o su declaración como ilegal. Y esta posición se ha mantenido constantemente en la jurisprudencia del TEDH.

Como resultado de este escrutinio estricto, la mayoría de las sentencias del Tribunal que versan sobre la disolución de partidos políticos han venido a considerar que una medida tan drástica constituye una violación del derecho de asociación. Sin embargo, en algunos casos el Tribunal ha apreciado que pueden darse supuestos en que tal disolución no se opone a los mandatos del Convenio.

II. TIPOS DE CASOS REFERENTES A LA DISOLUCIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS

Es posible analizar la compleja jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre la disolución de partidos políticos partiendo de unos pocos *leading cases*. En general, los casos con que ha tenido que enfrentarse el Tribunal sobre este tema podrían clasificarse en cuatro tipos (aunque, obviamente, no es posible una radical separación entre ellos):

- En primer lugar, aquellos casos en que la disolución de un partido político se ha producido en virtud de la alegada contradicción existente entre sus objetivos y alguno de los elementos definitorios del ordenamiento constitucional nacional, sobre todo en lo que afecta a la organización territorial del Estado. Tales serían aquellos casos en que el Tribunal ha debido pronunciarse sobre la disolución de partidos tachados por las autoridades nacionales de separatistas o independentistas. Como ejemplos de este tipo podrían citarse las sentencias *Partido Comunista Unido de Turquía contra Turquía*,¹⁰ *Partido Socialista y otros contra Turquía*¹¹ u *Organización Macedonia Unida Illinden y otros contra Bulgaria*.¹² Ha de destacarse que en todos estos casos,

¹⁰ *Cit.*, nota 7.

¹¹ *Socialist Party and others v. Turkey*, núm. 21237/93, ECHR 1998. (Gran Sala).

¹² *United Macedonian Organisation Illinden and others v. Bulgaria*, 59491/00, ECHR 2005.

el Tribunal decidió que la disolución del partido representaba una violación del artículo 11 del Convenio.

- Un segundo tipo de casos (como subespecie del anterior) sería aquel en que la disolución de un partido político deriva de que los objetivos que persigue son considerados por las autoridades nacionales como contrarios a los principios básicos del sistema democrático y, en consecuencia, como un peligro para la democracia, el pluralismo o los derechos de los demás. Este tipo de casos se refiere sobre todo a partidos acusados de defender posiciones integristas de tipo religioso, y de pretender imponer un régimen basado en la intolerancia religiosa, así como de perseguir el establecimiento de un régimen de discriminación por motivos de ese tipo. El ejemplo más conocido es el del caso *Refah Partisi (Partido de la prosperidad) contra Turquía*,¹³ en que el Tribunal hubo de decidir sobre la adecuación al Convenio de la disolución, por el Tribunal Constitucional turco, del partido en el gobierno en ese momento.
- Como tercer tipo, en algunos casos la razón fundamental aducida por las autoridades nacionales para declarar ilegal a un partido ha sido el empleo o la promoción de la violencia para alcanzar sus objetivos. Un ejemplo significativo podría ser el caso *Herri Batasuna y Batasuna contra España*.¹⁴
- Finalmente, el Tribunal ha debido decidir en casos de disolución de un partido por no haber cumplido con los requisitos legalmente exigidos respecto de su organización, implantación y militancia (*Partido Republicano de Rusia contra Rusia*).¹⁵

1. Contradicción con mandatos constitucionales

Si se estudian en orden cronológico los casos más relevantes en que el Tribunal ha tenido que pronunciarse en relación con la disolución de partidos políticos, la sentencia en el caso *Partido Comunista Unido de Turquía contra Turquía*,¹⁶ de 1998, proporciona un buen ejemplo del primer tipo de los citados; es decir, de los supuestos en que las autoridades nacionales presentan como razón para la disolución la contradicción entre los objetivos del partido y los mandatos constitucionales referentes a la organización del

¹³ *Refah Partisi (The Welfare Party) and others v. Turkey*, núms. 41140/98..., ECHR 2003.

¹⁴ *Herri Batasuna et Batasuna contre Espagne*, núms. 25803/04, 25817/04, ECHR 2009.

¹⁵ *Republican Party of Russia v. Russia*, núm. 12967/07, ECHR 2011.

¹⁶ *Cit.*, nota 7.

Estado. En el caso, diez días después de la constitución del Partido Comunista Unido de Turquía, el fiscal general de la República pidió al Tribunal Constitucional la disolución del partido, fundándose, entre otras causas, en que sus objetivos ponían en peligro la integridad territorial del Estado y la unidad de la nación turca. Para ello, el fiscal aducía, como prueba de ese peligro, diversas afirmaciones contenidas en el programa del partido. El Tribunal Constitucional de Turquía acordó su disolución sobre la base de las motivaciones del fiscal.¹⁷

Al resolver la demanda presentada por el partido, el TEDH estimó que se había producido una violación del artículo 11 del Convenio. El Tribunal reiteró en los fundamentos de derecho de su sentencia que ciertamente el artículo 11 es de aplicación a los partidos políticos, y también recalcó el papel decisivo de los partidos políticos para el funcionamiento adecuado del sistema democrático. Con respecto a las principales razones aducidas para la disolución, el Tribunal afirmó que, de acuerdo con el Convenio,

una asociación, y ello comprende a los partidos políticos, no puede verse excluida de la protección que el Convenio le proporciona solamente porque las autoridades nacionales consideren que sus actividades socavan las estructuras constitucionales del Estado y justifican por ello la imposición de restricciones (§27).

Como consecuencia, no cabe ilegalizar a un partido simplemente porque sus objetivos fundamentales están en colisión con los principios organizativos del Estado. El Tribunal Constitucional turco había señalado que los objetivos del partido incluían una alteración de la organización territorial del Estado, ya que su programa ponía el acento en la existencia de una minoría kurda, atacando con ello la unidad de la nación turca. Pero el Tribunal de Estrasburgo concluyó que no era admisible, de acuerdo con el Convenio, ilegalizar a un partido porque “pretenda debatir en público la situación de una parte de la población del Estado, así como tomar parte en la vida política de la nación para encontrar, de acuerdo con las reglas de la democracia, soluciones que puedan satisfacer a todos los sujetos afectados” (§ 57). Y en la misma línea, en un caso posterior, en su sentencia *Partido Republicano de Rusia contra Rusia*,¹⁸ el Tribunal reiteró que

¹⁷ Para un análisis de este y otros casos turcos véase Akbulut, Olgun, “Criteria Developed by the European Court of Human Rights on the Dissolution of Political Parties”, *Fordham International Law Journal*, 34, diciembre de 2010, pp. 46-77.

¹⁸ *Cit.*, nota 9.

no puede justificarse la restricción de actuaciones de una asociación pública o un apartado político únicamente porque persiga debatir en público la situación de parte de la población del Estado, ni siquiera si defiende ideas separatistas, pidiendo un régimen de autonomía o defendiendo la secesión de parte del territorio (§ 123).

La sentencia *Partido Comunista Unido de Turquía*, y las razones en que se fundaba, han servido como directrices en una serie de sentencias sobre la disolución de diversos partidos políticos en Turquía, fundadas en supuestos ataques a la unidad de la nación;¹⁹ y un caso similar, afectado a un partido búlgaro, fue resuelto en la misma forma en la sentencia *Organización Macedonia Unida Ilinden y otros contra Bulgaria*.²⁰

2. Amenazas al pluralismo

Si en el caso *Partido Comunista Unido de Turquía* y en casos similares el Tribunal encontró que había habido una violación del Convenio causada por la disolución de un partido político, su conclusión fue muy diferente en su sentencia recaída en otro caso turco, *Refah Partisi (Partido de la Prosperidad) y otros contra Turquía*,²¹ en que el Tribunal consideró que la disolución del partido no era contraria al Convenio; fue la primera vez en que el Tribunal aceptó que la disolución de un partido podría obedecer a razones legítimas, y por ello el caso ha sido objeto de considerable atención.²²

El *Refah Partisi*, o Partido de la Prosperidad, había obtenido relevantes éxitos electorales, tanto en elecciones locales como parlamentarias; como resultado, un miembro del partido fue nombrado primer ministro en un

¹⁹ Por ejemplo, *OZDEP v. Turkey*, núm. 23885, ECHR 1999 (Gran Sala); *Yazar, Karate et alii v. Turkey*, núms. 22723/93..., ECHR 2002.

²⁰ *Cit.*, nota 12.

²¹ *Cit.*, nota 13.

²² Por ejemplo, véase García Roca, J., “La problemática disolución del Partido de la Prosperidad ante el TEDH: Estado constitucional y control de la actuación de partidos fundamentalistas”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 65, 2002, pp. 295-334; Bilbao Ubillos, “Las libertades...”, *cit.*, pp. 671-688; Levinet, M., “L’incompatibilité entre l’Etat théocratique et la Convention Européenne des Droits de l’Homme. À propos de l’arrêt rendu le 13 février 2003 par la Cour de Strasbourg dans l’affaire Refah Partisi et autres contre Turquie”, *Revue Française de Droit Constitutionnel*, 57, 2004, pp. 207-221; López Jacoiste, E., “Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso Refah Partisi y otros contra Turquía; legítima disolución de un partido político”, *Anuario de Derecho Internacional*, 19, 2003, pp. 443 y 464.

gobierno de coalición. En 1997, el fiscal general de la República pidió al Tribunal Constitucional la disolución del partido, por una serie de razones:

- Incitación a la violencia para conseguir un cambio político.
- Intención y propuesta de imponer la *Sharia* o ley islámica, creando diferentes estatus jurídicos de los ciudadanos, según su religión.
- Intención y propuesta de permitir el uso del velo islámico.

El Tribunal Constitucional acordó la disolución del partido en enero de 1997; el primer ministro del gobierno de la República, durante los dieciocho meses anteriores, había sido un miembro del partido. Éste presentó varias demandas ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que, en una sentencia inicial, dictada por una Sala del Tribunal,²³ decidió, por cuatro votos contra tres, que la disolución del partido no contravenía los mandatos del Convenio. El partido pidió que se remitiera el caso a la Gran Sala del Tribunal, y ésta, en su sentencia y por unanimidad, ratificó el previo pronunciamiento de la Sala, considerando que la disolución no vulneraba ningún derecho del Convenio, incluyendo el derecho de libre asociación del artículo 11 del mismo.

La Gran Sala justificó su decisión aportando diversos motivos. Como elemento fundamental, la Gran Sala consideró que la introducción de la *Sharia* como normativa aplicable a los ciudadanos musulmanes en el ordenamiento turco, como se proponía en el programa del partido, conduciría a una clara situación de discriminación, en cuanto daría lugar a un desigual tratamiento jurídico de las personas, dependiendo de su religión. En tal caso, se despojaría a las autoridades del Estado de su función de proteger y garantizar los derechos fundamentales, ya que los ciudadanos se verían obligados a obedecer una normativa sobre esos derechos impuesta por la autoridad religiosa, en lugar de verse sometidos a la normativa establecida por el Estado. En consecuencia, un sistema de ese tipo “infringiría indudablemente el principio de no discriminación entre individuos en lo que se refiere al disfrute de las libertades públicas, que es uno de los principios fundamentales de la democracia” (§ 21, en la misma línea que el § 70 de la sentencia de la Sala).

Por otra parte, cuando la Gran Sala procedió al examen de las disposiciones de la *Sharia*, concluyó que tales mandatos no eran compatibles con las previsiones del Convenio. En palabras de la Gran Sala,

²³ *Refah Partisi and others v. Turkey*, núm. 41340/98..., ECHR 2001. Esta sentencia fue dictada por la Sala Tercera del Tribunal.

Como el Tribunal Constitucional de Turquía, el Tribunal considera que la Sharia, que refleja fielmente los dogmas y normas divinos establecidos por la religión, es estable e invariable. Principios tales como el pluralismo en la esfera política, o la evolución constante de las libertades públicas no caben en ella. El Tribunal toma nota de que las propuestas (del partido recurrente) que contienen referencias explícitas a la Sharia son difícilmente conciliables con los principios fundamentales de la democracia tan como resultan del Convenio considerado en su conjunto (§ 123, en la misma línea que el § 72 de la Sala).

El Tribunal encontró una razón adicional para estimar que la disolución del partido no vulneraba la libertad de asociación, al tener en cuenta el hecho de que varios miembros y líderes representativos del partido habían preconizado el uso de la violencia como arma política. El Tribunal no aceptó el argumento de que esa propuesta no se contenía en el programa del partido, señalando que en numerosas ocasiones personalidades del partido habían expresado opiniones a favor del uso de la violencia para alcanzar el poder, y habían, asimismo, alabado la *jihad* (guerra santa). El Tribunal se manifiesta así:

...el Tribunal respalda la afirmación de la Sala en su párrafo 74 en el sentido de que mientras es cierto que los líderes de Refah Partisi no apelaron, en documentos del gobierno, al uso de la fuerza y la violencia como arma política, no tomaron medidas rápidas y prácticas para distanciarse de aquellos miembros de Refah que se habían referido en público en forma aprobatoria a la posibilidad de utilizar la fuerza contra los políticos que se les opusieran. En consecuencia, los líderes de Refah no remediaron la ambigüedad de tales afirmaciones sobre la posibilidad de emplear métodos violentos para obtener el, poder y conservarlo... (§131).

Debe subrayarse además que la Gran Sala en su sentencia estimó que la prohibición impuesta a varios dirigentes del partido de abstenerse de una serie de actividades políticas en Turquía no violaba los mandatos del Convenio.

3. Defensa de la violencia

En *Refah Partisi*, el Tribunal estimó que las limitaciones a la libertad de asociación contenidas en el párrafo 2 del artículo 11 del Convenio justificaban en el caso una limitación tan severa como la disolución de un partido político. Entre otras razones, la amenaza al pluralismo inherente en el

programa del partido fue un argumento decisivo para considerar legítima la aplicación de esas limitaciones. En una sentencia posterior, en relación con otro Estado, el Tribunal estimó de nuevo que esas limitaciones eran admisibles, pero esta vez el argumento decisivo fue la defensa o justificación efectuada por el partido político del uso de la violencia con finalidades políticas. Se trata de la sentencia en el caso *Batasuna y Herri Batasuna contra España*.²⁴

En junio de 2002, las Cortes Generales aprobaron la Ley Orgánica de Partidos Políticos, que preveía la disolución de aquellos partidos que apoyasen actividades terroristas o colaboraran con ellas.²⁵ El preámbulo a la Ley Orgánica establecía que no podría disolverse un partido a menos que incurriera en actividades que fueran prueba evidente de una conducta contraria a la democracia y a los derechos de los ciudadanos. En esta línea, el artículo 9o. de la Ley Orgánica exigía a los partidos que respetaran los principios democráticos y los derechos humanos, y especificaba una serie de actividades que se consideraban contrarias a ellos. Varios apartados del artículo 9o. de la ley establecían una clara distinción entre aquellas organizaciones que defendían ideas o programas dentro del respeto a los principios democráticos, y aquellas otras que apoyaban movimientos terroristas o defendieran principios antidemocráticos. Tras el correspondiente proceso, el Tribunal Constitucional español declaró que la Ley Orgánica de Partidos Políticos no era inconstitucional.²⁶

En septiembre de 2002, el abogado general del Estado, en representación del gobierno, presentó una demanda ante el Tribunal Supremo solicitando la disolución de la coalición Herri Batasuna y el partido político Batasuna. Una demanda similar fue presentada también por fiscal general del Estado. El Tribunal Supremo declaró ilegales a Herri Batasuna y Batasuna, y estimó las demandas de disolución. El Tribunal Supremo expresó que ambos partidos proveían de apoyo político a actividades de organizaciones terroristas, con objeto de subvertir el orden constitucional y afectar el orden público. Consideró asimismo que determinadas actividades de dirigentes del partido podían considerarse como apoyo explícito al terrorismo, y que otras pretendían justificar actos terroristas y minimizar tanto su importan-

²⁴ *Cit.*, nota 14.

²⁵ Para una visión general, Holgado González, M., “La ilegalización de partidos políticos en España como instrumento de lucha contra el terrorismo”, en Pérez Royo, J. (dir.) y Carrasco Durán, M. (coord.), *Terrorismo, democracia y seguridad en perspectiva constitucional*, Madrid, Marcial Pons, 2010, pp. 187-210.

²⁶ STC 48/2003, del 12 de marzo.

cia como la consiguiente vulneración de derechos fundamentales. Ambos partidos presentaron recursos de amparo ante el Tribunal Constitucional, que fueron desestimados, manteniendo el Tribunal Constitucional la adecuación a la Constitución de la sentencia del Tribunal Supremo.²⁷

Herri Batasuna y Batasuna recurrieron al Tribunal Europeo de Derechos Humanos quejándose de la violación de sus derechos a la libertad de expresión y la libertad de asociación, reconocidos en los artículos 10 y 11 del Convenio. En una sentencia de 2009, con unanimidad de votos, el Tribunal declaró que no había habido violación de tales artículos.²⁸

En su motivación, el Tribunal siguió la línea marcada por su previa jurisprudencia, y especialmente por la sentencia de la Gran Sala en el caso *Refah Partisi*. El Tribunal declaró que los mandatos del artículo 11 del Convenio relativos a la libertad de asociación habían de examinarse en estrecha relación con la libertad de expresión del artículo 10. En el caso, el Tribunal observó que la resolución del Tribunal Supremo español se fundaba, no solo en el hecho de que los partidos recurrentes no rechazaban el terrorismo, sino también en las pruebas que demostraban que ambos partidos eran instrumentos de la estrategia de una organización terrorista, favoreciendo un clima de confrontación social y apoyando implícitamente a actividades terroristas. El Tribunal de Estrasburgo, compartiendo la motivación del Tribunal Supremo español, consideró que las actividades de los partidos recurrentes constituían apoyo a la violencia y glorificación de personas asociadas con organizaciones terroristas. De acuerdo con el Tribunal, “el rechazo a condenar la violencia, con un telón de fondo de un terrorismo que se había desarrollado durante más de treinta años, y que había sido condenado por todos los demás partidos políticos, era equivalente a un apoyo tácito al terrorismo” (§ 88).²⁹

²⁷ SSTC 5 y 6/2004, del 16 de enero. Para un análisis de la actuación de las autoridades españolas respecto de Herri Batasuna y Batasuna, véase Pérez Moneo, M., *La disolución de partidos políticos por actividades antidemocráticas*, Valladolid, Lex Nova, 2007.

²⁸ Véase como comentarios a esa sentencia, Rodríguez, A., “Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Batasuna ante el TEDH: protección multinivel de derechos en Europa y régimen de los partidos políticos en España”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 35, 2010, pp. 195-221; Virgala Foruria, E., “El Tribunal Europeo de Derechos Humanos avala la ilegalización de Batasuna (aspectos positivos y algunos negativos de su jurisprudencia)”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo* 13, 2010, pp. 415-436; Iglesias Báez, M., “La Ley de Partidos Políticos y el test de convencionalidad europeo: el diálogo entre el Tribunal Constitucional y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en torno a la ilegalización de Herri Batasuna y Batasuna”, *Teoría y Realidad Constitucional*, 25, 2010, pp. 567-586.

²⁹ Para una sentencia posterior sobre el mismo tema véase la recaída en el caso *Eusko Abertzale Ekintza/Acción Nacionalista Vasca c. Espagne*, núm. 40959, ECHR 2013.

4. *Incumplimiento de requisitos establecidos por la ley*

Un cuarto tipo de cuestiones con que ha debido enfrentarse el TEDH en relación con la disolución de partidos políticos es la referente a aquellos supuestos en que tal disolución se produce porque, según las autoridades nacionales, el partido no ha cumplido los requisitos exigidos legalmente en cuanto a materias como afiliación u organización territorial. Tal fue el caso resuelto en la sentencia de 2011 *Partido Republicano de Rusia contra Rusia*.³⁰ Uno de los aspectos fundamentales de la sentencia versaba sobre la disolución del partido acordada por las autoridades rusas porque no contaba con una afiliación mínima de quinientos mil miembros, ni tampoco cumplía con el requisito legal de tener al menos 45 organizaciones regionales.

El Tribunal de Estrasburgo consideró que tal número mínimo de afiliados requerido por la ley no se correspondía con un requisito necesario en una sociedad democrática; en los términos de la resolución del Tribunal, “el requisito de un número mínimo de afiliados sólo estaría justificado si permitiera la creación y funcionamiento de una pluralidad de partidos políticos que representaran los intereses de varios grupos de población” (§ 119). Como consecuencia, el Tribunal concluyó que “una medida tan radical como la disolución por motivos formales... no puede considerarse necesaria en una sociedad democrática” (§ 120).

El Tribunal rechazó también que la disolución pudiera justificarse por la insuficiencia del número de organizaciones regionales con que contara el partido, y no aceptó que una exigencia de ese tipo (a efectos, según el gobierno ruso, de no permitir que hubiera partidos con un apoyo regional reducido) fuera necesaria en una sociedad democrática. El Tribunal consideró que “un examen de la práctica en los diferentes países del Consejo de Europa muestra que existe un consenso sobre la autorización de partidos regionales” (§128). Bien es verdad que, añade, “Sin embargo, y pese a este consenso, pueden justificarse otras soluciones cuando existan circunstancias sociales, históricas o políticas que hagan necesaria una práctica más restrictiva” (*idem*). Pero en el caso, el gobierno ruso, en opinión del Tribunal, no había justificado por qué se habían planteado en Rusia problemas de ese tipo en relación con los partidos políticos regionales (§ 128). Y, en relación con el partido recurrente, “*el Tribunal no ve como la disolución del partido servía a los fines legítimos aducidos por el Gobierno*” (§ 130).

³⁰ *Cit.*, nota 9.

III. ALGUNOS PRINCIPIOS GENERALES DERIVADOS DE LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL

A partir de los casos, relativamente frecuentes, en que el Tribunal ha debido decidir sobre la adecuación al Convenio de la disolución de partidos políticos, es posible ya discernir algunos principios generales sobre el tema derivados de su jurisprudencia. Como se ha señalado, la importancia de los partidos políticos para el proceso democrático, y la conexión de la libertad de asociación con otras libertades, como la libertad de expresión, o el derecho a participar en las elecciones, han conducido al Tribunal a considerar que si bien cabe aplicar a los partidos políticos los límites establecidos en el artículo 11.2 del Convenio, tal aplicación debe verse sometida a un escrutinio estricto.

Para efectuar este escrutinio, el Tribunal ha seguido su metodología habitual, empleada para examinar la pertinencia de las limitaciones de los derechos del Convenio, no solo respecto del artículo 11, sino también, y en términos muy similares, de los artículos 8o., 9o. y 10. Siguiendo esta metodología, como se ha señalado más arriba, el Tribunal examina, de acuerdo con los mandatos del Convenio, si la injerencia en el derecho (en este caso la disolución del partido respecto del derecho de asociación) está fundada en derecho, persigue un fin legítimo y representa una limitación necesaria en una sociedad democrática.

En lo que se refiere a los dos primeros criterios, el Tribunal no ha encontrado excesivas dificultades para pronunciarse. No es difícil verificar la existencia o inexistencia de previsiones legales que establecen la disolución de un partido. Y cuando tales previsiones (como requisito inicial imprescindible) existen, las normas legales suelen contener, en lo que se refiere al fin legítimo (en muchos casos en sus preámbulos) una justificación de este tipo de medidas, determinando los objetivos que persiguen, sobre la base de la protección de intereses públicos o privados, siguiendo las prescripciones del párrafo 2 del artículo 11 del Convenio; esto es, para la protección de “la seguridad nacional, o la seguridad pública, la prevención del desorden o el delito, la protección de la salud y la moral o la protección de los derechos y libertades de otros”. Como consecuencia, los problemas más destacados surgen en relación con la aplicación del tercer requisito previsto por el Convenio; esto es, si tal radical injerencia en la libertad de asociación se justifica en cuanto necesaria en una sociedad democrática. La aplicación de un escrutinio estricto por el Tribunal significa que el margen de apreciación de las autoridades nacionales respecto de la necesidad de la medida es muy restringido, y que por ello las decisiones sobre esta materia serán examinadas detalladamente por el Tribunal.

En sus análisis, el Tribunal ha tenido oportunidad de señalar que no solamente tiene en cuenta aquellas proclamaciones o principios contenidos formalmente en los documentos o programas de los partidos, sino también las características reales de los mismos, incluyendo su forma de actuar, de acuerdo con los hechos que hayan sido comprobados en el nivel nacional.

En principio, incluso si los objetivos formales de un partido político entran en colisión con elementos esenciales del ordenamiento constitucional nacional, el Tribunal considera que ello no es justificación suficiente para que las autoridades nacionales procedan a la disolución del partido. Como se ha señalado, en casos en que tal disolución se ha producido porque las autoridades nacionales consideraban que los principios del partido contradecían los mandatos constitucionales relativos a la organización territorial del Estado, o incluso a su integridad, el Tribunal ha afirmado que la presencia de este tipo de contradicciones es inherente a todo régimen pluralista y democrático, y no justifica una limitación tan radical de la libertad de asociación como es la disolución de un partido, ni esa limitación responde al concepto de “necesidad en una sociedad democrática”. Por el contrario, las autoridades nacionales tienen la obligación positiva de defender y garantizar la existencia de un pluralismo en la sociedad. Así, el reconocimiento en los programas partidistas de la existencia de una minoría kurda en Turquía o una minoría macedonia en Bulgaria no podría por lo tanto considerarse como una razón para la disolución de partidos que mantuvieran ese reconocimiento.

Sin embargo, la jurisprudencia del Tribunal lleva a cabo una importante distinción a la hora de determinar si los principios y objetivos de un partido político merecen la protección del artículo 11. Pues, incluso en un escrutinio estricto, los requisitos de ese artículo en cuanto a la disolución de un partido político pueden cumplirse si los principios del partido están en colisión con los mismos principios de democracia y pluralismo, y por ello el partido representa una amenaza para un régimen democrático. Para verificar si esta amenaza a la democracia existe realmente, el Tribunal ha tenido en cuenta varios tipos de pruebas. No se ha limitado a estudiar el programa formal del partido, sino que también ha tomado en consideración otras circunstancias de hecho, tales como “las actividades de los dirigentes del partido y las posiciones que defienden” (*Refah Partisi*, § 101). Para que la disolución de un partido sea aceptable, la jurisprudencia del Tribunal requiere la presencia creíble de un peligro tangible e inmediato para la democracia; en *Refah Partisi*, el Tribunal manifestó que no podía criticar a los tribunales turcos por no haber esperado a que el partido ilegalizado hubiera aplicado su programa, expresando como motivación que

al tiempo que puede considerarse, en el presente caso, que las líneas políticas de *Refah* eran peligrosas para los derechos y libertades garantizados por el Convenio, la posibilidad real de que *Refah* llevara a la práctica su programa tras haber ganado el poder, hacía que ese peligro se hiciera más tangible y más inmediato (§ 110).

Se ha señalado, como crítica al razonamiento del Tribunal, que si este procede a determinar si los principios religiosos contenidos en el programa de un partido político implican un peligro para la democracia, el Tribunal está llevando a cabo un análisis y evaluación de naturaleza religiosa o teológica.³¹ Tal crítica se refiere sobre todo a la evaluación de los efectos del derecho islámico que lleva a cabo el Tribunal en *Refah Partisi*. Sin embargo, debe señalarse que el razonamiento del Tribunal respecto de la adecuación del tratamiento de la *Sharia* para la salvaguardia de la democracia se basaba esencialmente en la experiencia histórica de aquellos países que contaban con movimientos políticos basados en los principios de la *Sharia*; y el Tribunal indicó que “de acuerdo con los mandatos del Convenio, cada Estado firmante del mismo puede oponerse a este tipo de movimientos a la luz de su experiencia histórica” (§ 124). No hay que olvidar que *Refah Partisi* versaba sobre una demanda frente a Turquía.

Otro aspecto significativo de la jurisprudencia del Tribunal al respecto es el referente a la importancia que concede en sus resoluciones al uso o defensa de la violencia por un partido político como medio para la consecución de sus objetivos. Cuando se da tal situación, el Tribunal ha manifestado expresamente que la injerencia en la libertad de asociación que supone la disolución de un partido se encontraba debidamente justificada. La necesidad de adoptar este tipo de medidas resulta de la exigencia ineludible de proteger el orden público y los derechos de los demás; resulta también, indirectamente, como señala el Tribunal en *Herri Batasuna*, de la conclusión de que tales métodos son incompatibles con el mismo concepto de sociedad democrática.

A este respecto, puede plantearse una cuestión: cómo evitar que la conducta de algunos miembros del partido, que practiquen o defiendan la violencia, sirva para caracterizar como violento al partido en su conjunto, puesto que, lógicamente, la posición de un partido en esta materia no puede deducirse automáticamente de la conducta de algunos de sus miembros. En *Herri Batasuna*, el Tribunal tuvo en cuenta el lugar que ocupaban los miembros en cuestión en la jerarquía del partido, el número de miembros del partido que apoyaban públicamente la violencia y, finalmente, la conti-

³¹ Akbuklut, *cit.*, p. 60.

nidad de este tipo de pronunciamientos en las actividades del partido. En las circunstancias del caso apreciadas por el Tribunal (amplia y continua defensa de la violencia por muchos de los dirigentes del partido) a la luz de los hallazgos de los tribunales nacionales, el Tribunal concluyó que la defensa o justificación de la violencia, explícita o implícitamente era una línea política de la organización como tal, y no únicamente la postura de algunos de sus miembros.

Finalmente, el Tribunal ha debido de enfrentarse en estos casos con otra cuestión de similar dificultad. Aun admitiendo que pudiera haber razones para limitar la libertad de asociación en situaciones de este tipo, ¿está en cualquier caso justificada la radical medida consistente en la disolución de un partido? ¿No hay otras alternativas menos radicales? La cuestión se refiere a la aplicación del principio de proporcionalidad a tales medidas restrictivas a la vista de la gravedad de las supuestas amenazas a la seguridad pública o privada. En *Refah Partisi* y en *Herri Batasuna* el Tribunal consideró que, dada la naturaleza de las actividades y programas de esos partidos, la disolución no era una medida desproporcionada. Sin embargo, en una dirección opuesta, en su sentencia de 2011 en el caso *Partido Republicano de Rusia contra Rusia*,³² el Tribunal consideró —como se ha expuesto más arriba— que la disolución de un partido político debido a que no había cumplido con diversos requisitos legales (número mínimo de afiliados, extensión de su organización regional) no respetaba el principio de proporcionalidad. El Tribunal estimó que esos requisitos no podían considerarse necesarios en una sociedad democrática, y por tanto no se daban las condiciones exigidas por el apartado segundo del artículo 11 para la disolución de un partido político. Y el Tribunal efectuó una afirmación similar respecto de la injerencia de las autoridades nacionales en el funcionamiento interno del partido, señalando que la existencia de problemas o conflictos dentro del partido no justificaban su disolución.

Si fuera posible en una materia de tal complejidad resumir la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo sobre la disolución de los partidos políticos, quizá pudiera llevarse a cabo ese resumen señalando que la carga de la prueba respecto a la presencia de los requisitos del apartado segundo del artículo 11 del Convenio respecto a una limitación de este tipo de la libertad de asociación, cae en su totalidad sobre las autoridades del Estado, en particular en lo que se refiere a la presencia de una necesidad ineludible en una sociedad democrática, dentro además de una consideración especial del principio de proporcionalidad.

³² *Cit.*, nota 9.