

LA DISOLUCIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

Juan María BILBAO BUSTILLOS

SUMARIO: I. *La libertad de asociación en el Convenio Europeo.*
II. *La disolución de asociaciones.* III. *La disolución de partidos políticos.*

I. LA LIBERTAD DE ASOCIACIÓN EN EL CONVENIO EUROPEO

El artículo 11.1 del Convenio Europeo de 1950 consagra, de forma conjunta, las libertades de reunión y de asociación.¹ Este precepto no define con precisión el concepto de asociación del que se parte ni describe las características que han de reunir los grupos u organizaciones sociales para poder invocar la protección del Convenio. Pero algunos pronunciamientos del Tribunal nos proporcionan valiosas pistas. Así, la libertad de asociación solo es predicable de aquellas organizaciones de base voluntaria. Cuando el nacimiento del

¹ Las dos libertades aparecen hermanadas en el artículo 11. Y no solo en su primer apartado. En el segundo párrafo se desglosan una serie de finalidades o imperativos, que podrían justificar algunas limitaciones en el disfrute efectivo de dichas libertades, siempre con carácter excepcional. A la hora de valorar la licitud de estas restricciones, los órganos encargados de controlar la observancia del Convenio vienen aplicando el test habitual de proporcionalidad, que solo se supera si se cumplen sucesivamente las exigencias de idoneidad, necesidad de la medida en una sociedad democrática y proporcionalidad en relación con los objetivos indicados. Es igualmente significativa la ubicación sistemática de este artículo, inmediatamente detrás del artículo 10, con el que está íntimamente conectado. El Tribunal ha insistido en numerosas ocasiones en esa estrecha vinculación. Pese a su rol autónomo y a la especificidad de su esfera de aplicación, el artículo 11 ha de ser interpretado a la luz del artículo 10, porque una de las funciones primordiales de las libertades de reunión y de asociación es operar como una garantía instrumental al servicio de la libertad de expresión. La libertad de opinión, al igual que la de pensamiento, tendría un alcance bien limitado si no se garantizara al mismo tiempo la posibilidad de compartir esas convicciones, ideas o intereses con otros individuos, en el marco de una asociación (caso Chassagnou y otros contra Francia, de 29 de abril de 1999).

vínculo asociativo no puede reconducirse a la libre voluntad de los asociados (sino a la ley o a un acto de los poderes públicos) se estaría en presencia no de una asociación, sino de una institución de derecho público, que se situaría fuera de la esfera de protección del artículo 11. Se requiere además una mínima estabilidad organizativa.

La libertad de asociación comprende tanto el derecho individual a crear una asociación o adherirse a una ya existente para defender colectivamente objetivos que se comparten, como la libertad de organización y actuación de las que se constituyan, sin trabas o limitaciones injustificadas. Y también la libertad para abandonarla en cualquier momento, sin verse forzado a permanecer en la misma. El Convenio no se limita a proteger a las supuestas víctimas de restricciones indebidas en el disfrute del derecho de asociación, sino que cubre también las medidas destinadas a disuadir su ejercicio y la garantía de indemnidad, que opera frente a posibles represalias.

Las relaciones internas que se desenvuelven en el seno de una asociación y no afectan a terceros quedan excluidas, en principio, de la esfera de protección del artículo 11, que garantiza la plena autonomía normativa y organizativa de las asociaciones. El derecho a fundar una asociación comporta el derecho de quienes la constituyen, a dotarse de sus propios estatutos y a organizarse de puertas adentro de forma autónoma, sin interferencias.² A diferencia de lo que han establecido, por ejemplo, los tribunales españoles, no se acaba de reconocer esa otra dimensión (entre particulares) del derecho individual de asociación, que garantizaría al socio una mínima protección frente a las decisiones arbitrarias de los órganos de gobierno de su propia asociación.

Este derecho puede ser invocado tanto por sus titulares individuales como por las propias asociaciones. De hecho, es frecuente que sean las asociaciones como tales (los partidos políticos, por ejemplo) las que promuevan la demanda. En cuanto a la legitimación para recurrir, se aplica el régimen

² En algunas ocasiones el Tribunal se ha visto obligado a defender esa autonomía frente a decisiones de las autoridades que suponían una injerencia en su organización y funcionamiento interno. Así, en el asunto Partido Republicano de Rusia contra Rusia, resuelto mediante una sentencia del 12 de abril de 2011, consideró contraria al artículo 11 la negativa del Ministerio de Justicia a inscribir en el registro la nueva dirección del partido elegida en un congreso extraordinario, que a su juicio no se había celebrado de conformidad con la ley y con los estatutos. Además de constatar la falta de base legal de la medida, la sentencia insiste en que, excepto en supuestos de conflicto interno grave y prolongado o incumplimiento de prescripciones legales razonables, las autoridades no deben intervenir para exigir el respeto por una asociación de cualquier formalidad prevista en sus estatutos. Más aún cuando, como en este caso, no se había interpuesto ninguna demanda por parte de miembros del partido en relación con el desarrollo del congreso. Corresponde a la propia asociación definir la forma de organizar sus congresos y de asegurar el respeto de sus reglas internas.

general: el concepto de víctima está estrechamente ligado al examen de los fundamentos de la demanda y a la existencia de una injerencia en el derecho protegido.

Por lo que concierne a los límites que pueden imponer las autoridades nacionales, las excepciones contempladas en el artículo 11.2 requieren una interpretación estricta, de modo que solo razones convincentes e imperativas pueden justificar las eventuales restricciones. Esta libertad no es absoluta, y hay que admitir que cuando una asociación, por sus actividades o las intenciones que declara expresa o implícitamente en su programa, pone en peligro las instituciones del Estado o los derechos y las libertades de otros, el artículo 11 no priva a las autoridades nacionales de la capacidad para proteger esas instituciones o personas.³

No cabe duda de que la libertad para fundar una asociación constituye un elemento inherente al derecho enunciado en el artículo 11, aunque este precepto solo proclame de modo expreso el derecho a fundar sindicatos. Si los ciudadanos no tuvieran la posibilidad de formar una persona jurídica para actuar colectivamente en un ámbito de su interés, el derecho de asociación quedaría desprovisto de significado. No hay pluralismo si una asociación no está en condiciones de expresar libremente sus ideas u opiniones. Los Estados disponen ciertamente de un derecho a comprobar si el objetivo y las actividades de una asociación se ajustan a la legalidad, pero deben usar esta facultad de una manera compatible con las obligaciones derivadas del Convenio bajo la reserva del riguroso control que ejercen en último término sus órganos de control. Pues bien, ese control es aún más estricto en los supuestos de disolución, administrativa o judicial, de una asociación.

II. LA DISOLUCIÓN DE ASOCIACIONES

En líneas generales, el TEDH ha estimado contraria al Convenio la disolución de asociaciones que se limitan a defender de forma pacífica determinados objetivos o ideas, aunque estas choquen frontalmente con las convicciones dominantes en la sociedad. En el asunto *Association of Citizens Radko y Paunkovski contra la ex-Repubblica yugoslava de Macedonia* (sentencia del 15 de enero de 2009), el Tribunal concluyó que los motivos invocados por las autoridades para disolver poco después de su constitución una asociación que negaba la identidad étnica del pueblo macedonio (pre-

³ Prohibiendo, por ejemplo, las actividades de una asociación islamista que preconiza el recurso a la violencia para aniquilar el Estado de Israel (decisión de 12 de junio de 2012 en el asunto *Hizb Ut-Tahrir y otros contra Alemania*).

conizar un cambio del orden constitucional mediante la violencia e incitar al odio y a la intolerancia) no eran pertinentes ni suficientes. Ni la asociación ni sus miembros habían empleado métodos ilegales ni representaban un peligro inminente para el orden público. Su objetivo era contribuir al debate público sobre ciertas cuestiones por medio de publicaciones y conferencias. Tampoco la presunta infracción, no concretada ni acreditada, de normas legales y estatutarias puede servir de excusa para disolver una asociación.

En el caso *Tebietü Mühafize Cemiyeti e Israfilov contra Azerbaïdjan* (sentencia del 8 de octubre de 2009), el Tribunal consideró arbitraria la disolución de una asociación a instancia del Ministerio de Justicia por el incumplimiento de una norma interna que obligaba a convocar la asamblea general cada cinco años y otras formalidades. También juzgó innecesaria y desproporcionada la disolución de una asociación de *squaters* (*okupas*) a instancia de los propietarios de los inmuebles que ocupaban en el asunto *Asociación Rhino y otros contra Suiza* (sentencia del 11 de octubre de 2011).

En cambio, el Tribunal no considera desproporcionada esta medida si se acredita la vinculación de la asociación disuelta con acciones violentas o discursos que promuevan el odio o la violencia. En el caso *Vona contra Hungría* (sentencia del 9 de julio de 2013), el veredicto de la Sala fue unánime: la disolución judicial de una asociación neonazi por la implicación de sus miembros en desfiles paramilitares que trataban de intimidar a la población gitana de determinadas localidades con un mensaje de segregación y hostilidad racial (denunciando la “criminalidad gitana”) estaba justificada. Para el Tribunal, las marchas organizadas por la asociación “Guardia Húngara”, fundada con el objetivo declarado de preservar las tradiciones y la cultura húngaras, desbordaron la simple expresión de una idea hiriente (o incluso antidemocrática) protegida por el Convenio, debido a la presencia amenazante de un grupo de activistas organizado con una liturgia militar (uniformes, saludos), que recordaba al movimiento nazi húngaro responsable del exterminio masivo de los judíos en aquel país. En la sentencia se sostiene que del mismo modo que no se puede exigir a un Estado que aguarde, antes de intervenir, a que un partido político recurra efectivamente a la violencia, en el caso de organizaciones o movimientos sociales que no aspiran a ocupar el poder político y que no constituyen un peligro inminente para la democracia, el Estado también puede actuar legítimamente de manera preventiva para proteger la democracia si se constata que el grupo ha comenzado a adoptar medidas concretas para hacer realidad un proyecto político incompatible con las normas del Convenio. En la opinión pública podría extenderse la sensación de que el Estado legitimaba indirectamente esa amenaza si las autoridades continuaran tolerando la existencia de la

asociación, con las prerrogativas de una entidad legalmente registrada, y sus actividades. La disolución respondía, en suma, a una necesidad social imperiosa.

III. LA DISOLUCIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS

A diferencia de los sindicatos, los partidos no aparecen mencionados en el artículo 11, pero el Tribunal ha rechazado de forma rotunda las alegaciones que ponían en duda la aplicabilidad del precepto a este tipo de organizaciones. El hecho de que se reconozca su papel como piezas esenciales de la estructura constitucional no desvirtúa su naturaleza asociativa: son una especie del género asociación. Y no hay nada en la redacción del artículo 11 que limite su ámbito de aplicación, excluyendo a los partidos. De hecho, la Comisión examinó diversas restricciones a la actividad de los partidos desde 1957.

Tampoco es de recibo la tesis (sostenida en alguna ocasión por el gobierno turco) de que el citado precepto garantiza la libertad de fundar una asociación, pero no impide su disolución. Es evidente, para el Tribunal, que la libertad de asociación no comprende únicamente el derecho a fundar un partido político, sino que garantiza también su derecho a desarrollar libremente las actividades políticas que estime oportunas. El objetivo del Convenio consiste en proteger los derechos no de forma teórica, sino concreta y efectiva. Y el derecho consagrado en el artículo 11 sería ilusorio si solo cubriera el momento de la fundación de una asociación y su protección no se extendiera a todas las fases sucesivas de la vida de esa asociación.⁴

La jurisprudencia del Tribunal en relación con la disolución de partidos políticos es realmente copiosa.⁵ Vamos a tratar de sintetizar la doctrina establecida en las sentencias dictadas en respuesta a las demandas presentadas contra decisiones del Tribunal Constitucional turco, aunque podríamos remontarnos como lejano precedente, en plena guerra fría, a la decisión de la Comisión del 20 de julio de 1957 en el caso KPD contra Alemania, por la que se declaró inadmisibile la demanda presentada por el Partido Comu-

⁴ Sirva como ejemplo la sentencia del 14 de febrero de 2006 (asunto Partido Popular Demócrata-Cristiano contra Moldavia) en la que el Tribunal calificó como violación del artículo 11 la prohibición durante un mes de las actividades de un partido de la oposición que había organizado una serie de reuniones para protestar contra la propuesta gubernamental de hacer obligatorio el estudio de la lengua rusa en la escuela.

⁵ Una valoración global de esta jurisprudencia puede verse en Saiz Arnaiz, A., “La disolución de partidos políticos y el derecho de asociación: el test de convencionalidad (artículo 11 CEDH)”, *Actualidad Jurídica Aranzadi*, 25 de mayo de 2002, pp. 24 y ss.

nista alemán, que había sido disuelto un año antes. El punto de partida de esta doctrina es la afirmación del pluralismo político como valor esencial del sistema democrático y la garantía del ejercicio colectivo de la libertad de expresión, que no solo vale para las informaciones o ideas acogidas favorablemente o consideradas como inofensivas o indiferentes, sino también para las que molestan o inquietan, siempre que se defiendan por medios pacíficos.⁶ Y siempre bajo la premisa de que es el derecho nacional el que debe interpretarse a la luz del Convenio y no a la inversa.

A la hora de valorar la imperiosa necesidad de la injerencia en los términos del artículo 11.2, los Estados disponen de un margen de apreciación reducido, a lo que hay que sumar un control europeo riguroso, que se proyecta a la vez sobre la ley y sobre las decisiones que la aplican, incluidas las dictadas por tribunales independientes. Cuando ejerce este control, el Tribunal no pretende sustituir a los tribunales internos competentes, sino verificar desde el ángulo del artículo 11 las decisiones que estos han tomado.

Las claves de esta orientación jurisprudencial ya se vislumbran en la primera de estas sentencias, la dictada en el caso Partido Comunista Unificado de Turquía (TBKP) contra Turquía, el 30 de enero de 1998. Esta organización había sido disuelta por el Tribunal Constitucional turco en 1991, fundamentalmente porque incluía en su denominación un término legalmente prohibido “comunista” y porque había promovido actividades susceptibles de atentar contra la integridad territorial del Estado y la unidad de la nación. Subraya que los estatutos y el programa del TBKP partían de la distinción entre kurdos y turcos, lo que no podía admitirse en el seno de una República en la que todos sus habitantes, cualquiera que fuera su origen étnico, eran de nacionalidad turca. Lo que se proponía, en realidad, era el reconocimiento de una minoría nacional dentro de un Estado, cuya Constitución consagra la unidad de la nación turca y excluye la autodeterminación o la autonomía de cualquier región. Dividir la nación turca no es un objetivo admisible y justificaría su disolución.

El TEDH descarta como motivo de la disolución la utilización del término “comunista” en la denominación del partido, porque no puede ampararse en ninguna de las finalidades previstas en artículo 11.2. Pero admite que la distinción que se hace entre turcos y kurdos podría justificar la injerencia como medida destinada a proteger la integridad territorial y la seguridad nacional. Se trata entonces de averiguar si la disolución era ne-

⁶ En el caso de los partidos políticos se hace aún más evidente la conexión entre la libertad de asociación, la libertad de expresión y el buen funcionamiento de una democracia abierta y pluralista, único modelo político compatible con el Convenio. Su contribución al debate político es insustituible (caso Lingens contra Austria, sentencia del 8 julio de 1986).

cesaria y proporcional. El Tribunal advierte de entrada que el TBKP fue disuelto antes de haber podido iniciar sus actividades, y que por tanto tal medida fue adoptada sobre la única base de sus estatutos y su programa, no existiendo motivos para pensar que tales documentos no reflejaban las verdaderas intenciones del partido y sus dirigentes. El partido apuesta por una solución pacífica, democrática y justa del problema kurdo y la coexistencia voluntaria de ambos pueblos dentro de las fronteras de la República turca. Resulta exagerado hablar de amenaza para la integridad territorial del país, y además se rechaza expresamente el recurso a toda forma de violencia. Una formación política no puede verse inquietada por el simple hecho de querer debatir públicamente sobre la suerte de una parte de la población de un Estado y participar en la vida política de esta con el fin de encontrar, dentro siempre del respeto a las reglas democráticas. Por todo ello, concluye, la disolución fue una medida desproporcionada, que no resultaba necesaria en una sociedad democrática. El mismo criterio mantuvo en el asunto Partido de la Libertad y de la Democracia (OZDEP) contra Turquía, del 8 de diciembre de 1999. Y lo hizo también sin fisuras, por unanimidad. Este partido denunciaba en su programa la opresión de la minoría kurda y reivindicaba el reconocimiento del derecho a la autodeterminación del pueblo kurdo, pero concebía la defensa de esa causa como una lucha política dentro de los cauces democráticos.⁷

En el asunto Yazar, Karatas, Aksoy y el Partido del Trabajo del Pueblo (HEP) contra Turquía, del 9 de abril de 2002, la disolución se produjo tres años después de la fundación del partido, pero el Tribunal tampoco encuentra razones que puedan justificar la decisión impugnada, constatando que el partido no había apoyado nunca de forma explícita el uso de la violencia con fines políticos, y que ninguno de sus responsables había sido condenado por los delitos de incitación al odio racial o a la insurrección. Su disolución no puede considerarse una medida necesaria en una sociedad democrática.

Pocos meses después, el asunto Partido de la Democracia (DEP) contra Turquía, del 10 de diciembre de 2002, brindó al Tribunal la oportunidad de reiterar una vez más la doctrina perfilada en los casos ya examinados. El gobierno turco ponía el acento en el hecho de que las instancias dirigentes del DEP no se desmarcaron en ningún momento de las declaraciones del

⁷ G. Rollnert (“Libertad ideológica y libertad de asociación en la jurisprudencia del TEDH”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Cerol*, núm. 33, 2000, pp. 152 y 153) advierte que en la jurisprudencia del TEDH no hay un pronunciamiento rotundo sobre la legitimidad de los proyectos secesionistas. En cualquier caso, de la fórmula empleada por el Tribunal se puede deducir claramente el amparo que el artículo 11 brinda a las asociaciones de ideario independentista que respeten las reglas del juego y rechacen el recurso a la violencia. La unidad nacional no es un principio incuestionable.

expresidente. No se trataría de un episodio aislado. Se inscribiría dentro de una trayectoria de relaciones o vínculos entre el DEP y el PKK. El Tribunal recalca una vez más que las tesis defendidas por el partido (solución política del conflicto, reconocimiento de la identidad kurda) no son en sí mismas contrarias a los principios fundamentales de la democracia. Y no comparte la idea de que la formulación por su parte de reivindicaciones de autonomía o separatismo se traduzca en un respaldo a los actos terroristas. El Tribunal sale al paso de la acusación de que el partido disuelto preconizaba el recurso a la violencia con fines políticos e incitaba a la población al odio étnico y a la insurrección, y señala que sus dirigentes nunca habían apoyado o aprobado explícitamente los métodos violentos. Es verdad que las declaraciones contienen críticas virulentas contra determinados excesos en la represión del terrorismo, pero esas críticas no justifican su asimilación a los grupos armados que practican la violencia. Admite, sin embargo, el Tribunal, que de la calificación de las acciones armadas del PKK como “operaciones de legítima defensa en el marco de una guerra de liberación” y de los militantes muertos como “hijos del pueblo kurdo que se sacrificaron por la patria” podría deducirse una aprobación del recurso a la fuerza como método político. Y es entonces cuando el Tribunal se ve obligado a hilar muy fino. A su juicio, un solo discurso pronunciado en el extranjero por un exdirigente del partido tenía un impacto potencial muy limitado sobre la seguridad nacional o la integridad territorial de Turquía. En esas circunstancias, tal discurso no podía constituir por sí solo una razón que justificara una sanción como la disolución de todo un partido político, habida cuenta de que la responsabilidad individual de su autor ya se había ventilado en el plano penal. El Tribunal aprecia en suma la existencia de una violación del artículo 11 CEDH. Lo que parece deducirse *a contrario sensu* es que si esas declaraciones no hubieran sido un episodio aislado, la disolución podría haberse considerado una respuesta necesaria y proporcionada.⁸

Si hay una decisión que marca un punto de inflexión en la jurisprudencia del TEDH sobre la disolución de partidos políticos,⁹ esa es sin duda la

⁸ Sobre la extinción del mandato parlamentario, sanción impuesta a los diputados del DEP en aplicación del artículo 84 de la Constitución turca, que prevé esa medida como consecuencia automática de la disolución del partido, se pronunció el Tribunal en el caso Selim Sadak y otros contra Turquía, del 11 de junio de 2002. Pero lo hizo desde la perspectiva del artículo 3o. del Protocolo núm. 1 del Convenio (constatando la falta de proporcionalidad de una medida tan severa, que restringe indebidamente el derecho al sufragio activo y pasivo) y no bajo el ángulo de la libertad de asociación.

⁹ Una jurisprudencia que se mantiene inalterable en lo que concierne a los partidos de corte nacionalista. En el asunto Partido Socialista de Turquía (STP) y otros contra Turquía, del 12 de noviembre de 2003, el Tribunal volvió a estimar la demanda presentada por un

dictada en el asunto Refah Partisi (Partido de la Prosperidad) y otros contra Turquía, una controvertida sentencia fechada el 31 de julio de 2001, que sería confirmada posteriormente por la Gran Sala en su sentencia del 13 de febrero de 2003.¹⁰ No se trata esta vez de un partido kurdo o de un grupúsculo marginal antisistema, sino de una organización de ideología islamista con más de cuatro millones de afiliados, que había obtenido el 22% de los votos (casi un tercio de los escaños) en las elecciones legislativas de 1995, incorporándose, como formación más votada, al gobierno de coalición en 1996. Más aún, según algunos sondeos, el *Refah* podría haber ganado con una contundente mayoría los siguientes comicios si no hubiera sido disuelto bajo la acusación de haberse convertido en un centro de actividades anticonstitucionales, en los términos previstos en los artículos 68 y 69 de la Constitución turca. Es el carácter laico del Estado y no la unidad territorial lo que está en juego. De ahí su trascendencia.

El razonamiento que sigue el Tribunal parte de una atinada reflexión sobre el papel de la religión en un Estado democrático. No cabe duda de que la libertad religiosa es un elemento esencial de la identidad de los creyentes, pero en sociedades donde coexisten varias religiones puede resultar necesario someter dicha libertad a limitaciones con el fin de asegurar las convicciones de todos. En el caso de Turquía, los órganos del Convenio han admitido que la laicidad es uno de los principios fundacionales del Estado, de modo que una actitud que no lo respetara no tendría que ser aceptada necesariamente como conducta amparada por el artículo 9o. Es más, su responsabilidad como garante imparcial de la libertad religiosa puede llevar al Estado a exigir a sus funcionarios el compromiso de renuncia a participar en cualquier movimiento que tenga por objetivo imponer la preeminencia de las reglas religiosas (caso *Kalaç* contra Turquía, del 1o. de julio de 1997).

Apoyándose en afirmaciones contenidas en decisiones anteriores, el Tribunal aborda de forma realista la cuestión de los límites del pluralismo político, de la tolerancia, y las condiciones bajo las cuales estaría justificada la represión de los grupos extremistas. Porque cabe la posibilidad de que un partido político, invocando los derechos consagrados por el artículo 11 u otros preceptos, reivindique el derecho a desarrollar actividades dirigidas a destruir las libertades reconocidas en el Convenio y a acabar de ese modo

partido kurdo, disuelto un año después de su fundación. Véase también el caso Partido de la Democracia y de la Evolución y otros contra Turquía, del 26 de abril de 2005.

¹⁰ Véase el comentario de 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”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 65, 2002, pp. 295 y ss.

con la democracia.¹¹ No es del todo improbable que movimientos totalitarios, organizados bajo la forma de partidos políticos, pongan fin a la democracia, después de haber prosperado bajo ese mismo régimen democrático de libre concurrencia. No faltan ejemplos, desde luego, en la historia europea contemporánea.¹² Un partido que se inspire en los valores morales impuestos por una religión no debería considerarse sin más como una organización contraria a los principios fundamentales de la democracia, siempre que los medios empleados para promover el cambio de las estructuras constitucionales del Estado sean legales y democráticos y que el cambio propuesto sea compatible con los principios democráticos fundamentales.¹³ Dos requisitos cuyo cumplimiento va a exigirse en este caso con un rigor sin precedentes.

A partir de esas consideraciones, el análisis del Tribunal se centrará en tres cuestiones: 1) si existen indicios que revelen que el riesgo de atentado a la democracia es suficiente y razonablemente próximo; 2) si los actos y discursos de los dirigentes y miembros del partido que se toman en consideración son imputables al conjunto de la organización, y 3) si los actos y discursos imputables al partido, globalmente considerados, ofrecen una imagen nítida del modelo de sociedad que este preconiza y que entraría en contradicción con la concepción de una sociedad democrática.

En cuanto al primer punto, la determinación del momento oportuno de la disolución, no se puede exigir a un Estado que espere, antes de intervenir, a que el partido conquiste el poder y comience a poner en práctica un proyecto político incompatible con las normas del Convenio y de la democracia, y se mantenga impasible incluso en aquellos casos en los que el peligro que

¹¹ Sobre esta paradoja véase Fontana, G., “La tutela costituzionale de la società democratica tra pluralismo, principio di laicità e garanzia dei diritti fondamentali (La Corte europea dei diritti dell’uomo e lo scioglimento del Refah Partisi)”, *Giurisprudenza Costituzionale*, núm. 1, 2002, pp. 388-391. A su juicio, el único valor insuprimible del pluralismo es la exigencia de mantener efectivas las condiciones de la libre confrontación entre posiciones y visiones diversas (el núcleo del método o procedimiento democrático), de modo que ninguna de ellas pueda prevalecer y anular las otras de forma irreversible. Una indiscriminada e ilimitada profesión de tolerancia acaba por hacer el juego a los intolerantes. La cuestión estriba en fijar concretamente el límite traspasado, el cual las manifestaciones de disidencia política se consideran incompatibles con los valores democráticos.

¹² El gobierno turco señala que varias Constituciones europeas (Italia o Alemania, por ejemplo) adoptan la fórmula de la democracia militante, reconociendo la posibilidad de reprimir aquellas formaciones políticas que infrinjan el deber de lealtad hacia el sistema democrático y utilicen abusivamente la libertad de asociación.

¹³ Al imponer esta segunda condición “sustantiva”, el Tribunal parece apartarse de una visión exclusivamente procedimental o relativista de la democracia. Hay valores inderogables, como la garantía de los derechos fundamentales, que operan como criterios de legitimación de la democracia política (Fontana, G., *op. cit.*, p. 391).

encierra ese proyecto para la estabilidad democrática es notorio e inminente. Cuando los tribunales nacionales constatan la presencia de ese peligro, un Estado debe tener la posibilidad de impedir la realización de un proyecto político de esas características, y, a la vista de las circunstancias presentes en el caso, el Tribunal considera que el momento elegido por las autoridades turcas no sobrepasó el margen de apreciación que les reconoce el Convenio.

En relación con la segunda cuestión, la imputabilidad a un partido político de los actos y discursos de sus miembros. Para el Tribunal, las manifestaciones del líder y figura emblemática del partido son imputables sin duda al *Refah*. No es un simple miembro de la organización, y sus tomas de posición son percibidas por la opinión pública como intervenciones que reflejan la postura del partido y no como opiniones personales. Más dudas puede suscitar la atribución al partido como tal de las beligerantes declaraciones efectuadas por los tres diputados y el dirigente local, pero lo cierto es que el *Refah* no marcó distancias en su momento respecto de las mismas ni aplicó a sus autores sanciones disciplinarias; por el contrario, los presentó poco después como candidatos a importantes cargos públicos. Por todo ello, los actos y discursos de los dirigentes del *Refah* que el TC turco tomó en consideración en su sentencia eran imputables al partido disuelto en su conjunto.

Despejada esa incógnita, es el momento de analizar los motivos de la disolución para determinar si la medida respondía a una necesidad social imperiosa, lo que exige una indagación en torno sobre si el modelo de sociedad propuesto por el partido entraba en contradicción con la concepción de una sociedad democrática. Estos motivos pueden agruparse, según el TEDH, en tres bloques.

En primer término, los relacionados con el intento de instaurar un sistema multijurídico que comportara una discriminación fundada en las creencias religiosas, que ya en su sentencia de 2001 el TEDH había considerado incompatible con el Convenio, al introducir diferencias de trato en todos los ámbitos del derecho público y privado en atención a las convicciones religiosas, lo que carece manifiestamente de justificación e infringe, en especial, la prohibición de discriminación.

En segundo lugar, la intención de instaurar a largo plazo un régimen inspirado en la *charia*. La Gran Sala comparte la conclusión a la que llegó la Sala respecto de la incompatibilidad de ese código islámico con los principios fundamentales de la democracia. Principios como el del pluralismo en la participación política o la constante evolución de las libertades públicas resultan extraños a esa versión dogmática del islam. Es difícil conciliar el respeto a la democracia y los derechos humanos con la defensa de un régimen fundado en la *charia*, que se aleja nítidamente de los valores del

Convenio, especialmente en lo que concierne a las reglas de derecho penal, al lugar que reserva a las mujeres en el orden jurídico y a la intromisión en todos los ámbitos de la vida pública y privada. La sentencia reconoce que el Tribunal turco tenía razón al considerar que la pretensión del *Refah* de implantar la *charia* era incompatible con la democracia.

Finalmente, el Tribunal examina el tercer motivo, que no es otro que los llamamientos a la *djihad* (la guerra santa o, en la acepción más suave del término, la lucha por imponer el dominio del islam en la sociedad). Es verdad que los responsables del *Refah* nunca apelaron en documentos gubernamentales al uso de la violencia como método político, pero no lo es menos que no se desmarcaron en su momento de aquellos miembros del partido que defendieron públicamente la posibilidad de recurrir a la fuerza. Y eso es justamente lo que se les reprocha: que no se esforzaron nunca por eliminar la calculada ambigüedad acerca de la posible utilización de métodos violentos para acceder al poder y permanecer en el mismo.

Después de valorar globalmente todos estos aspectos, la Gran Sala llega a la conclusión de que los proyectos del *Refah* entraban en contradicción con la concepción de sociedad democrática que subyace al Convenio y que las oportunidades reales que tenía de ponerlos en práctica, de materializarlos, daban un carácter más tangible e inmediato al peligro para la democracia que encerraban. Como dijo la Sala en su sentencia de 2001, el proyecto no era teórico ni ilusorio, sino factible.¹⁴ En consecuencia, la sanción impuesta a los demandantes puede considerarse razonablemente como una medida preventiva que respondía a una necesidad social imperiosa,¹⁵ y dadas las circunstancias, era proporcionada a los objetivos perseguidos.¹⁶

¹⁴ Como pone de relieve G. Fontana (*op. cit.*, pp. 393 y 394), a la hora de valorar esta decisión conviene tener muy presentes las particulares circunstancias del ecosistema político turco, que influyeron en los jueces de Estrasburgo, llevándoles al convencimiento de que la instauración de un régimen teocrático no era una hipótesis inverosímil. A juicio de García Roca (*op. cit.*, p. 303), solo conociendo a fondo la realidad del país podía medirse cabalmente la entidad real de la amenaza que representaba el *Refah*. De ahí que recomiende en esta materia un control de mínimos y no estricto por parte del TEDH.

¹⁵ Una conclusión que no compartieron los jueces que formularon la opinión disidente a la sentencia dictada en su día por la Sala. A su juicio no se había aportado ninguna prueba de que, una vez en el gobierno, el partido hubiera tomado medidas encaminadas a instaurar un sistema incompatible con el Convenio. En la misma línea, García Roca (*op. cit.*, pp. 309 y ss.) cree que el punto débil de la sentencia es que se construye a partir de un juicio de intenciones, de una predicción sobre el futuro comportamiento del partido disuelto, cuyo acierto nunca podrá verificarse.

¹⁶ La sentencia de la Gran Sala se dicta por unanimidad, un dato digno de ser reseñado a la vista de la frágil mayoría que avaló la decisión de 2001, y va acompañada de dos opiniones concordantes. La doctrina establecida en torno a la incompatibilidad del proyecto

El Tribunal mantiene ese mismo criterio en la sentencia dictada el 30 de junio de 2009 en el caso Herri Batasuna y Batasuna contra España, que no apreció vulneración del artículo 11 en la disolución judicial de dos partidos vascos relacionados con el terrorismo de ETA. Se cierra así el ciclo iniciado con la aprobación de la LO 6/2002 de Partidos Políticos,¹⁷ la impugnación

islamista con la democracia volvió a aplicarse en el asunto Kalifatstaat contra Alemania (decisión de inadmisión del 11 de diciembre de 2006). Para el Tribunal, la asociación demandante quería instaurar un régimen islámico mundial incompatible con los principios fundamentales de la democracia. Las declaraciones y el comportamiento de los miembros y del dirigente de la asociación eran imputables a la misma, y demostrarían que no excluía el recurso a la fuerza. A la vista de todos esos elementos, la sanción impuesta fue proporcionada a los objetivos perseguidos.

¹⁷ En España, el control de la sujeción de los partidos al ordenamiento jurídico (“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”, recuerda el artículo 6 de la LO 6/2002, del 27 de junio, de partidos políticos), está atribuido en exclusiva a los jueces y tribunales ordinarios, y no al Tribunal Constitucional, como sucede, por ejemplo, en Alemania. Esta opción por el control judicial es también la prevista en el artículo 22.4 CE respecto de todas las asociaciones (“las asociaciones sólo podrán ser disueltas o suspendidas en sus actividades en virtud de resolución judicial motivada”). En cuanto a las causas previstas en la LOPP, el órgano judicial puede acordar la disolución de un partido (o la suspensión como medida cautelar) en tres supuestos: a) cuando incurra en supuestos tipificados como asociación ilícita en el Código Penal (artículo 515); b) cuando vulnere de forma continuada, reiterada y grave la exigencia de una estructura interna y un funcionamiento democráticos, y c) cuando de forma reiterada y grave su actividad vulnere los principios democráticos o persiga deteriorar o destruir el régimen de libertades o imposibilitar o eliminar el sistema democrático, mediante las conductas a que se refiere el artículo 9.

El legislador optó por describir minuciosamente en el artículo 9.2 las conductas que podrían motivar la disolución del partido por vulnerar notoriamente los principios democráticos: a) vulnerar sistemáticamente las libertades y derechos fundamentales, promoviendo, justificando o exculpando los atentados contra la vida o la integridad de las personas, o la exclusión o persecución de personas por razón de su ideología, religión o creencias, nacionalidad, raza, sexo u orientación sexual; b) fomentar, propiciar o legitimar la violencia como método para la consecución de objetivos políticos...; 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. Para no dejar ningún cabo suelto, en el apartado siguiente (artículo 9.3) se especifican a título ejemplificativo algunas de las conductas que se han de interpretar como una expresión de apoyo a organizaciones terroristas (exculpar o minimizar los efectos de la violencia, fomentar el enfrentamiento civil con la pretensión de intimidar, hacer desistir o aislar socialmente a quienes se oponen a la violencia, haciéndoles vivir cotidianamente en un ambiente de coacción, miedo, exclusión o privación de sus libertades; 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, utilizar símbolos, mensajes o elementos que se identifiquen con el terro-

de dicha Ley ante el Tribunal Constitucional ¹⁸ y la disolución de Batasuna

rismo; colaborar habitualmente o apoyar desde las instituciones en las que se gobierna... las entidades o grupos que actúan de forma sistemática de acuerdo con una organización terrorista; promover o participar en actividades que tengan por objeto homenajear o distinguir las acciones terroristas o a quienes las cometen...). En este supuesto, la decisión corresponde a la Sala especial del Tribunal Supremo regulada en el artículo 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Esta Sala es, de alguna manera, un pleno reducido del Supremo, ya que la preside su propio presidente y están presentes todas las Salas que lo componen, a través de sus respectivos Presidentes y de dos de sus magistrados, el más antiguo y el más moderno de cada una de ellas.

Se establece pues un procedimiento judicial de ilegalización de un partido por prestar apoyo o cobertura política al terrorismo, por ser un instrumento político de una organización terrorista, que es distinto del que se prevé en el Código Penal para disolver las asociaciones ilícitas. ¿Por qué? La respuesta la encontramos en la Exposición de Motivos de la LOPP: “resulta indispensable identificar y diferenciar con toda nitidez aquellas organizaciones que defienden y promueven sus ideas y programas, cualesquiera que éstas sean, incluso aquellas que pretenden revisar el propio marco institucional, con un respeto escrupuloso de los métodos y principios democráticos, de aquellas otras que sustentan su acción política en la connivencia con la violencia, el terror, la discriminación, la exclusión y la violación de los derechos y de las libertades”. Y añade: “La presente Ley,... 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”. Y recuerda que “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”. El eje sobre el que pivota el razonamiento del legislador es la distinción entre fines y medios. No se proscriben ideologías o proyectos políticos, sino todo lo contrario: se trata de garantizar que todas las ideas puedan expresarse y defenderse libremente, en condiciones de igualdad. Precisamente por eso la Ley contempla como causas de ilegalización determinadas conductas o actuaciones, y no fines u objetivos programáticos.

¹⁸ El gobierno vasco presentó un recurso de inconstitucionalidad contra varios preceptos de la LOPP, que fue desestimado mediante la STC 48/2003, del 12 de marzo. En una decisión unánime, el Tribunal Constitucional avaló la constitucionalidad de esta regulación: “no es constitucionalmente rechazable que un partido que con su actuación ataca el pluralismo, poniendo en peligro total o parcialmente la subsistencia del orden democrático, incurra en causa de disolución”. La sentencia, además de afirmar tajantemente que en el ordenamiento español no tiene cabida una “democracia militante”, desmonta uno a uno los argumentos esgrimidos por el gobierno vasco. En primer lugar, la LOPP no es una ley singular, con un único destinatario perfectamente identificado. Si entendemos por ley singular aquella dictada en atención a un supuesto de hecho concreto y singular, que agota su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, sin que pueda extenderse a otro, la LOPP no solo es general formalmente, por el modo en que se halla formulada (la nueva Ley regula el régimen jurídico de los partidos, derogando la anterior), sino que también lo es materialmente, porque contempla, en abstracto, una serie de conductas cuya realización podría determinar la disolución de cualquier partido presente o futuro, de un signo o de otro. Su contenido no se agota en un supuesto singular e irrepetible. La Ley prevé un procedimiento judicial en el que habrá de probarse la efectiva concurrencia de las causas de disolución descritas. La aprobación de la ley no determina por sí misma la

y HB por el Tribunal Supremo en 2003.¹⁹ En una decisión unánime, la Sala

disolución de ningún partido (no es una ley autoaplicativa). Es innegable que la configuración de buena parte del artículo 9 se hizo teniendo en cuenta la trayectoria y la actividad de un concreto partido vasco. Y que la voluntad de ilegalizar dicho partido está en el origen de la Ley. Pero lo que determinará su constitucionalidad o inconstitucionalidad no será esa percepción circunstancial, sino el alcance objetivo de la ley finalmente adoptada, cuya *ratio* no se limita a responder a las inquietudes de la ocasión, sino que pretende perdurar en el tiempo. En cuanto a la supuesta irretroactividad de la LOPP, en ningún supuesto se prevé el enjuiciamiento de actividades y conductas anteriores a su entrada en vigor. Sólo se consideran relevantes las posteriores. Otra cosa es que, a efectos de determinar la significación de tales actividades y valorar su relevancia, pueda tomarse en consideración lo que la Ley llama su “trayectoria” (art. 9.4). Finalmente, en respuesta a la objeción de falta de proporcionalidad de la medida de disolución prevista por la ley, puesto que no se han previsto otras medidas menos drásticas o gravosas, el Tribunal recuerda que ninguna de las conductas descritas en el artículo 9o. de la LOPP determina aisladamente la disolución. Para que ésta pueda tener lugar es preciso que sean realizadas “de forma reiterada y grave” (art. 9.2). Son todas ellas conductas de especial gravedad. Además, la existencia de un partido que apoya la violencia terrorista pone en peligro la subsistencia del orden constitucional, y frente a ese peligro no parece que pueda aplicarse otra sanción que la disolución.

¹⁹ El procedimiento previsto en la LOPP se aplicó por primera vez para disolver los partidos Batasuna, Herri Batasuna y Euskal Herritarrok, ilegalizados mediante la sentencia de la Sala especial del TS de 27 de marzo de 2003. El abogado del Estado, en nombre del gobierno español, y el fiscal general del Estado presentaron sus demandas ante el TS el 2 de septiembre de 2002. Poco antes, el 26 de agosto de 2002, el Pleno del Congreso había instado, sin ningún voto en contra, la ilegalización de Batasuna, HB y EH. La Sala hizo un esfuerzo considerable a la hora de subsumir los hechos en las distintas causas legales. Era una disolución anunciada, dadas las pruebas reunidas que demostraban su connivencia con ETA. Batasuna no era, en rigor, una organización “política”. Era el frente político de una organización terrorista. Aunque esa era una convicción moral que todo el mundo compartía, había que levantar el velo para desenmascarar a los cómplices de ETA y poner en evidencia el papel de Batasuna en la estrategia del terror. Para el Tribunal Supremo, existía una coincidencia esencial entre los tres partidos encausados y ETA, a cuyo control estaban sometidos. En realidad sólo existía un sujeto real, la organización terrorista ETA, que se escondía detrás de estas tres formaciones aparentemente distintas creadas en diversos momentos. Lo que había era simplemente un reparto consciente de tareas entre el terrorismo y la política, siendo la justificación de la necesidad del terrorismo una de las funciones encomendadas a HB y Batasuna. Para llegar a esta conclusión, se basó en elementos de prueba que demostraban la existencia de esos vínculos jerárquicos, de ese control, como la participación en el proceso de nombramiento de los más altos responsables de HB y sus sucesoras o la condena de varios de sus miembros por delitos relacionados con el terrorismo. En definitiva, el Supremo consideró que se habían aportado elementos de prueba suficientes, posteriores a la entrada en vigor de la LOPP, que demostraban que los partidos en cuestión eran instrumentos de la estrategia terrorista de ETA, que daban complemento y apoyo político, soporte institucional, a la lucha armada (declaraciones de sus máximos responsables, participación en manifestaciones de apoyo a terroristas, pancartas y fotos de presos en fachadas de ayuntamientos gobernados por Batasuna, nombramiento de terroristas como hijos predilectos por esos mismos ayuntamientos, negativa a condenar los atentados terroristas o la violencia de persecución; acoso a los concejales de los partidos no nacionalistas). La Sala estimó que esas conductas encajaban

acoge íntegramente las tesis del gobierno español y avala, sin el menor titubeo, los argumentos de los tribunales españoles. No solo sorprende la contundencia con que rebaten las alegaciones de los demandantes, sino que parece incluso que va más lejos de lo que sostienen las autoridades españolas al concluir que el modelo de sociedad propugnado por dichos partidos estaría en contradicción con el concepto de “sociedad democrática”, dando a entender que el proyecto político que defienden es incompatible con la democracia, una afirmación que los tribunales españoles no se atrevieron a hacer.

Los partidos demandantes alegaban que su disolución había vulnerado, entre otros, sus derechos a la libertad de pensamiento, de expresión y de asociación. Se quejaban asimismo de que se les había aplicado una ley ad hoc de forma retroactiva. El Tribunal aplica el test habitual para determinar si la intromisión en el ejercicio de su libertad de asociación estaba justificada. Para ello tiene que cumplir tres condiciones: estar prevista en la ley, que tenga como objetivo uno de los fines legítimos enunciados en el artículo 11.2 del CEDH y que sea necesaria, en una sociedad democrática, para alcanzar esos fines.

En cuanto al primer requisito, constata que la ley en litigio entró en vigor el 29 de junio de 2002, y que la disolución de los partidos políticos demandantes tuvo lugar el 27 de marzo de 2003. A su juicio, la LOPP definía de forma suficientemente precisa los comportamientos capaces de provocar su disolución judicial. Con respecto a la queja relativa a la aplicación retroactiva de la ley, recuerda que el artículo 7.1 del Convenio garantiza la irretroactividad únicamente en los procesos penales. En cualquier caso, los actos tenidos en cuenta por el TS para acordar la disolución se realizaron entre el 29 de junio y el 23 de agosto de 2002, es decir, después de la entrada en vigor de la LOPP.

En relación con la exigencia de que la medida persiga una finalidad legítima, los demandantes sostenían que el fin de la disolución era ilegítimo

en los supuestos previstos en varios de los apartados del artículo 9.3 de la ley. Esa primera aplicación a un concreto supuesto de hecho del artículo 9o. de la LOPP fue convalidada por el Tribunal Constitucional en sus sentencias 5 y 6/2004, del 16 de enero. Dos decisiones unánimes en las que se rechazan las diversas alegaciones formuladas por los dos partidos recurrentes, y en particular el reproche de una supuesta aplicación retroactiva de la LOPP. El Tribunal aclara que el proceso se puso en marcha por conductas realizadas con posterioridad a su entrada en vigor, aunque eso no supone hacer tabla rasa de la trayectoria anterior a efectos de acreditar la connivencia con el terrorismo. Con posterioridad, el Tribunal Supremo decretó la disolución de otros dos partidos, Acción Nacionalista Vasca (ANV) y Partido Comunista de las Tierras Vascas (PCTV), mediante sendas sentencias del 22 de septiembre de 2008. Los recursos de amparo contra ambas sentencias fueron desestimados por el Tribunal Constitucional mediante dos sentencias fechadas el 29 de enero de 2009.

porque lo que se perseguía con ella era la eliminación de la corriente política independentista vasca de la vida política. El gobierno español justifica la disolución como un medio para evitar que los partidos demandantes actúen contra el sistema democrático y las libertades de los ciudadanos al apoyar la violencia terrorista de la ETA. Y recuerda la existencia en España de varios partidos políticos de carácter independentista que ejercen normalmente su actividad. El Tribunal considera que no se ha demostrado por los demandantes que su disolución esté motivada por razones distintas de las esgrimidas por los tribunales internos. Consideradas las circunstancias del caso, estima que la disolución perseguía varios de los fines legítimos enumerados en el artículo 11.2, particularmente el mantenimiento de la seguridad pública, la defensa del orden y la protección de los derechos y libertades de otros.

Con respecto a la necesidad y proporcionalidad de la medida, los demandantes señalan que la LOPP solo prevé la disolución como sanción para comportamientos diversos y de diferente gravedad, cuando una medida tan severa debería reservarse exclusivamente para las situaciones en las que la actividad del partido pusiera en grave peligro la continuidad misma del sistema democrático. En este caso, la disolución se basa en conductas amparadas por las libertades de pensamiento, expresión y asociación (que en muchos no fueron perseguidas penalmente ni dieron lugar a sanciones administrativas) o en informaciones periodísticas no contrastadas. Tales conductas, contempladas aislada o conjuntamente, no revestirían en todo caso la gravedad exigida por la ley para considerarlas causa de disolución. Se trata pues de una medida claramente desproporcionada en relación con el fin perseguido.

El Tribunal comienza recordando que los partidos políticos cumplen un papel esencial para el mantenimiento del pluralismo y el buen funcionamiento de la democracia. Una de las características principales de la democracia reside justamente en la posibilidad que ofrece de debatir mediante el diálogo y sin recurrir a la violencia las cuestiones planteadas por diferentes corrientes de opinión política, incluso las que puedan molestar o inquietar. Reitera una vez más que un partido político puede hacer campaña en favor de un cambio de la legislación o de las estructuras legales o constitucionales del Estado con dos condiciones: 1) que los medios utilizados al efecto sean desde todo punto de vista legales y democráticos, y 2) que el cambio propuesto sea en sí mismo compatible con los principios democráticos fundamentales. De ahí que un partido cuyos responsables incitan a la violencia o promuevan la destrucción de la democracia y la vulneración de las libertades que ella reconoce no pueda prevalerse de la protección del Convenio contra las sanciones impuestas por ese motivo.

A juicio del Tribunal, no puede exigirse a un Estado que espere para intervenir a que un partido político se apropie del poder y comience a poner en práctica un proyecto político incompatible con las normas del Convenio y de la democracia, cuando el peligro para la democracia está suficientemente demostrado y sea inminente. Aplicando estos criterios al caso que nos ocupa, el TEDH advierte que el Tribunal Supremo no se limitó a mencionar la ausencia de condena por los demandantes de los atentados cometidos por la organización ETA, sino que enumeró una serie de comportamientos que permitieron concluir que los partidos demandantes eran instrumentos de la estrategia terrorista de la ETA.²⁰ Esas conductas pueden clasificarse en dos grupos: las que han favorecido un clima de confrontación social, y las que suponen un apoyo al terrorismo de la ETA. En conjunto, como han puesto de manifiesto los tribunales internos, se trata de comportamientos muy próximos al apoyo explícito a la violencia y de ensalzamiento de personas ligadas al terrorismo, que pueden considerarse como incitadores de conflictos sociales entre los partidarios de los partidos demandantes y el

²⁰ El TEDH comparte la tesis, expuesta por el Tribunal Constitucional español, de que el rechazo a condenar la violencia denota una actitud de apoyo tácito al terrorismo, en un contexto en el que las restantes formaciones políticas lo condenan. En efecto, el Tribunal Constitucional afirmó en su sentencia que la negativa de un partido político a condenar atentados terroristas puede constituir, en determinadas circunstancias, una actitud de apoyo político tácito al terrorismo o de legitimación de las acciones terroristas, por cuanto esa negativa puede tener un componente de exculpación y minimización del significado del terrorismo. No es, desde luego, “una manifestación inocua cuando con ella se condensa un credo... erigido sobre la consideración de la violencia terrorista como estricto reflejo de una violencia originaria, ésta practicada por el Estado”. En un contexto en el que se ha intentado justificar el terrorismo presentándolo “como única salida para la resolución de un pretendido conflicto histórico,... la negativa de un partido a condenar un concreto atentado terrorista, como singularización inequívocamente buscada respecto a la actitud de condena de los demás partidos, adquiere una evidente densidad significativa”. Además, “tal negativa se une a comunicados ambiguos y de compromiso sobre la base de una equidistancia entre el Estado y el terror, construida desde la premisa de no ver ninguna diferencia de cualidad entre el poder público —que monopoliza legítimamente la fuerza del Estado— y una banda criminal —cuya violencia sólo es constitutiva de ilícitos penales—, con lo que se pretende que la responsabilidad de ésta quede disminuida o desplazada”. Pero la disolución no se basó exclusivamente en esa ausencia de condena. El Tribunal Constitucional constató que esa negativa a condenar se añadía a una pluralidad de actos y de comportamientos, graves y reiterados, que permitían deducir un compromiso con el terror y contra la convivencia organizada en el marco de un Estado democrático. En cualquier caso, añade (muy significativamente) el Tribunal de Estrasburgo, el hecho de que la disolución se hubiera fundado también en este elemento no es contrario al Convenio, pues el comportamiento de los hombres públicos engloba de ordinario no sólo sus acciones o discursos, sino también, en ciertas circunstancias, sus omisiones o silencios, que pueden equivaler a tomas de posición y ser tan elocuentes como cualquier acción de apoyo expreso.

resto de las formaciones políticas. Recuerda al respecto que en sus actos y discursos los miembros y dirigentes de los partidos demandantes no excluyen el recurso a la fuerza para lograr sus objetivos. Los tribunales nacionales han justificado suficientemente la existencia de un riesgo de confrontación social, que podría desembocar en graves perturbaciones del orden público.

En una valoración final sobre esta exigencia de proporcionalidad, el TEDH estima que los tribunales internos han llegado a conclusiones razonables tras un estudio detallado de los elementos de que disponían, y no ve razón alguna para apartarse del razonamiento del TS que le lleva a afirmar que existe un vínculo entre los partidos demandantes y la ETA. Además, teniendo en cuenta la situación existente en España tras numerosos años de atentados terroristas, estos vínculos pueden ser considerados objetivamente como una amenaza para la democracia. Se adhiere, por tanto, a los argumentos del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional, y considera que los actos y discursos imputables a los partidos demandantes constituyen un conjunto que arroja una imagen nítida de un modelo de sociedad concebido y propugnado por dichos partidos, que estaría en contradicción con el concepto de “sociedad democrática”. En conclusión, la sanción impuesta a los demandantes respondía a “una necesidad social imperiosa”.

El Tribunal ratificó la doctrina establecida en esta trascendental decisión en una sentencia posterior, la dictada el 7 de diciembre de 2010 en el asunto Acción Nacionalista Vasca (EAE-ANV) contra España. En esta sentencia se rechazan las dos demandas promovidas por este partido, disuelto en 2008, a raíz de la anulación de 133 de las candidaturas presentadas en los comicios municipales y forales de 2007 en el País Vasco y Navarra. En su auto del 5 de mayo de 2007, el Tribunal Supremo español consideró que dichas candidaturas formaban parte de una estrategia fraudulenta con el objetivo de eludir los efectos de la disolución de Batasuna en 2003. El Tribunal toma buena nota del argumento del gobierno, según el cual la disolución de Batasuna y HB habría sido inútil si hubieran podido proseguir de facto su actividad a través de las candidaturas del partido demandante. La injerencia perseguía, por tanto, fines compatibles con el principio de la preeminencia del derecho y la protección del orden democrático. A juicio del Tribunal, las autoridades españolas se basaron en numerosos elementos que permitían concluir que las candidaturas en cuestión pretendían asegurar la continuidad de las actividades de los partidos políticos previamente declarados ilegales. Y tomaron la decisión de anular las candidaturas de modo individualizado y, tras un examen contradictorio durante el cual el partido demandante pudo presentar observaciones, comprobando la existencia inequívoca de vinculación entre algunas de sus candidaturas y los

partidos disueltos por su apoyo a la actuación violenta de la organización terrorista la ETA.

El Tribunal observa que del contexto político existente en España, marcado por la presencia de partidos políticos de carácter independentista en el seno de los parlamentos de algunas comunidades autónomas, y en particular en el País Vasco, resulta que la medida litigiosa no respondía a una intención de prohibir la manifestación de ideas separatistas. La restricción impuesta es proporcionada al fin legítimo perseguido y no vulneró ninguno de los derechos consagrados en el Convenio.

De otro orden son, aparentemente, las razones aducidas para disolver un partido político en el asunto Partido Republicano de Rusia contra Rusia, antes citada, que apreció la existencia de una violación del artículo 11 en la decisión del Tribunal Supremo de disolver la organización demandante (una escisión del Partido Comunista) por no respetar las prescripciones legales relativas a la exigencia de un número mínimo de afiliados (50,000, el más elevado de Europa) y de secciones regionales (con más de 500 miembros).²¹

²¹ La exigencia de un número mínimo de miembros se prevé también en otros Estados, pero el umbral establecido en Rusia desde 2001 es muy elevado. Las autoridades alegan que resulta necesario para limitar la financiación pública de las campañas electorales y para favorecer la estabilidad del sistema político, al impedir una fragmentación excesiva del Parlamento. Pero lo cierto es que en el ordenamiento ruso solo los partidos que obtienen más del 3% de los sufragios tienen derecho a esa financiación y a eso hay que sumar la existencia de una barrera electoral del 7% y la exigencia de un número mínimo de firmas para presentar candidaturas. El Tribunal no cree que sean necesarias restricciones suplementarias. En cuanto a la obligación de disponer de un número suficiente de antenas regionales integradas por más de 500 miembros, el gobierno demandado sostiene que su finalidad es impedir la creación de partidos regionales, que constituyen una amenaza para la integridad territorial del país. El Tribunal recuerda que no se puede obstaculizar la actividad de un partido únicamente porque pretenda debatir en público en torno a la situación de una parte de la población del Estado o defender incluso ideas separatistas. Además, el partido demandante es un partido ruso que nunca ha puesto en cuestión la integridad territorial del país. En suma, la injerencia no se funda en motivos pertinentes y suficientes y resulta desproporcionada.