

Plácido Fernández-Viagas Bartolomé
MAGISTRADO EXCEDENTE. DOCTOR EN CIENCIAS POLÍTICAS

LA PROHIBICIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS CONTRARIOS AL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL

SUMARIO

- 1 ¿MERCEN LIBERTAD LOS ENEMIGOS DE LA LIBERTAD?
- 2 LOS PARTIDOS POLÍTICOS CONTRARIOS AL ORDEN CONSTITUCIONAL.
- 3 EL PENSAMIENTO DEMOCRÁTICO.
- 4 LOS PARTIDOS VIOLENTOS.
- 5 ¿EL FUNCIONAMIENTO Y LA ESTRUCTURA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS HAN DE SER DEMOCRÁTICOS?
- 6 EL FUNCIONAMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES LENINISTAS.
- 7 EL PENSAMIENTO DEL CONSTITUYENTE CON RESPECTO A LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.
- 8 ¿SE PUEDE DISOLVER UN PARTIDO POLÍTICO SIN UTILIZAR EL DERECHO PENAL?

1 ¿MERCEN LIBERTAD LOS ENEMIGOS DE LA LIBERTAD?

La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948 establece en su art. 30: «Nada en la presente Declaración podrá interpretarse en el sentido de que confiera derecho alguno al Estado, a un grupo o a una persona, para emprender y desarrollar actividades o realizar actos tendentes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamados en esta Declaración». Consciente o inconscientemente, el pensamiento político occidental se ve reflejado en este precepto: el sistema democrático tiene unos límites que deben ser defendidos por todos los medios. Con el advenimiento de un Estado criminal como lo fue el nacional socialista, en forma en principio legítimamente democrática, y en pleno siglo XX, fue imposible seguir defendiendo la tesis de que la ley había de respetarse en todo caso¹, pues representaba la voluntad de la mayoría. El trauma alemán implicó la pérdida de la inocencia de

1 Vide PERELMAN: *La lógica jurídica y la nueva retórica*, Civitas, 1979, págs 96 y 97.

generaciones de demócratas: la libertad puede proporcionar las armas necesarias para la conquista del poder por quienes pretenden su eliminación.

No solamente tenemos el precedente alemán, en tiempos relativamente cercanos la realidad política argelina tuvo que hacer frente al hecho de que las urnas sólo servirían para llevar al gobierno a los integristas del FIS, que no parecían creer demasiado en las bondades de la tolerancia y el contraste electoral. En principio se limitaban a utilizar las reglas del juego, pero de alcanzar el poder hubieran eliminado cualquier alternativa ¿Qué hacer? La resolución de un problema de esta clase no parece fácil, pues si sólo los partidarios del sistema pudieran ser admitidos en el mismo ¿cuál sería la diferencia real entre los que se consideran demócratas y los otros? En el fondo, la respuesta va a depender de los valores que se defiendan. Y así, una resolución del Tribunal Constitucional Federal alemán del año 1968 abordó el tema en esta forma:

«El derecho y la justicia no se encuentran a disposición del legislador. La concepción según la cual un legislador constitucional puede ordenar todo lo que quiera significa una recaída en la actitud intelectual de un positivismo legal valorativamente neutro, superado desde hace tiempo en la ciencia y en la praxis jurídicas. Justamente la época del régimen nacional socialista en Alemania ha enseñado que también el legislador puede imponer lo injusto. Por ello, el Tribunal Constitucional federal ha afirmado que hay que negar a las disposiciones jurídicas nacionalsocialistas la validez como derecho porque contradicen tan evidentemente principios fundamentales de la justicia que el juez que quisiera aplicarlas o aceptar sus consecuencias jurídicas dictaría no derecho en vez de derecho (BVerfGE, 3, 58 (119);6, 132 (198))².

Bien, las resoluciones nacionalsocialistas no podían atribuirse el carácter de Derecho, estaban en consecuencia fuera del ordenamiento jurídico, no existían. Pero, en la práctica, cómo combatirlos. Si las armas de los demócratas se encuentran en las urnas, ¿qué cabe hacer cuando les son contrarias? Nuestro pensamiento político, ya desde los tiempos de la Revolución francesa, ha sostenido una idea que va a ser esencial en la lucha por el Estado de Derecho: «no hay libertad para los enemigos de la libertad». Y contra ellos sería posible utilizar cualquier tipo de medios, incluso los violentos. En situaciones de excepción, la cultura democrática europea no ha dudado en legitimar la defensa de sus postulados a cualquier precio. Saint Just era bien expresivo: «Tienen ustedes que castigar no sólo a los traidores sino también a los indiferentes; tienen us-

2 Del libro de ROBERT ALEXY: *El concepto y la validez del derecho*, Gedisa, 1997, pág 15. El problema se planteaba en relación con la Ordenanza sobre la Ley de ciudadanía del Reich del 25 de noviembre de 1941, que había privado de la ciudadanía alemana, por razones racistas, a los judíos emigrados.

tedes que castigar a todo aquel que sea pasivo en la República y que no haga nada por ella»³. Y la guillotina no podía ser un instrumento más eficaz...sobre todo si se quería evitar que los tiranos se impusiesen.

Se trataba, es cierto, de un momento en que el mundo estaba a punto de cambiar. Y la trascendencia del fin perseguido, la liberación de los hombres, parecía justificar incluso la violencia, aun cuando pudiese ir dirigida contra la mayoría de la población. Sin embargo, esto encerraba una contradicción de carácter político, también doctrinal, que supo expresar perfectamente Michelet: ¿negar autoridad a la mayoría no significa conmovir los principios mismos de la Revolución?⁴ Sería absurdo afrontar un cambio de carácter revolucionario, como el que se vivió en Francia a partir de 1789, para llegar a un simple relevo de clase dirigente. La objeción sólo podía salvarse con un planteamiento «historicista»: la historia tiene leyes, y lo que hay que hacer es facilitar su realización. La actuación del grupo que las conozca será siempre legítima pues no cabe plantear reparos morales frente a los designios inexorables de un itinerario temporal dirigido a la liberación y autodeterminación de los hombres⁵.

El fin justificaría entonces los medios, absolutamente todos. A partir de ese momento, la idea de una vanguardia a la cabeza de las masas ha estado presente en las experiencias políticas europeas, desde Blanqui a Lenin, pues en el fondo se partía de la inmadurez de una sociedad incapaz de alcanzar por sí sola la liberación. Robespierre parecía tenerlo muy claro: «El pueblo quiere el bien, pero no siempre lo ve». Será necesario iluminarlo, lo que significaba en la práctica conducirlo⁶. Así, quienes defendiesen la posibilidad de acelerar los designios de la Historia podían considerarse legítimos para adoptar las decisiones que fuesen necesarias, incluso las que implicasen el ejercicio del terror. La creación de un mundo nuevo implicaba un parto, siempre doloroso, y los jacobinos defendieron la necesidad de realizarlo a cualquier precio. Por eso han llegado a constituir un modelo para todas las experiencias que han defendido la dictadura de la libertad.

Este tipo de concepción suponía, en gran parte, un legado de los racionalistas del siglo XVIII: La verdad sería discernible utilizando métodos de carácter científico, próximos a los de las matemáticas, y el error, que carecía de género alguno de derechos, un simple resultado de los «prejuicios» del absolutismo. En consecuencia, el mundo necesitaba «luz» y más «luz», y sólo determinados sujetos estaban en condiciones de di-

³ Vide FRANÇOIS FURET y MONA OZOUF: *Dictionnaire critique de la Révolution Française*, Flammarion, París, 1988

⁴ Vide JULES MICHELET: *Histoire de la Révolution française*, tomo II, pág. 230. Éditions Robert Laffont, París, 1979.

⁵ Vide FERNÁNDEZ-VIAGAS, PLÁCIDO: «El jacobinismo español en la II República», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, nº 11, págs. 31-51.

⁶ Vide FERNÁNDEZ-VIAGAS, PLÁCIDO: *Op. cit.*, pág. 37.

fundirla. Por eso, la actuación de los gobernantes no podía ser abstractamente considerada, todo dependería de quienes estuvieren actuando como tales pues la idea de justicia es siempre relativa. Así, y como nos recuerda Prieto Sanchís, se llegó a sostener que «no era su carácter absoluto e ilimitado lo que hacía peligroso el poder, sino su ejercicio por un sujeto malicioso e incompetente»⁷. Si la maldad y no el absolutismo fuera la causa de la desgracia de los hombres, sería legítimo utilizar contra ella cualquier tipo de instrumentos.

España no ha sido ajena a una política de este género, se vivió en la II República sostenida por un sector importante de la población progresista, incluso la tradicionalmente moderada y bienpensante. Así, Miguel Maura llegó a clamar en *El Sol*, periódico republicano conservador, por una dictadura republicana nacional multipartidista: «Dictadura regida por los hombres de la República, por republicanos probados que antepongan el interés supremo de España y de la República a toda mira partidista o de clase»⁸. Esta apelación a la «dictadura nacional» encuentra su más clara expresión en la denominada «Ley de Defensa de la República», de 21 de octubre de 1931, por la que se enumeran los actos que se conceptúan de agresión a la República, y que desde una perspectiva estrictamente objetiva parecería difícilmente conciliable con las mínimas exigencias de un Estado democrático, por lo menos en lo que respecta a alguno de sus apartados.

2 LOS PARTIDOS POLÍTICOS CONTRARIOS AL ORDEN CONSTITUCIONAL

Pues bien, si la cultura política occidental se ha construido sobre la base de que los liberticidas pueden ser desterrados del juego político, no mereciendo ningún tipo de gracia, cabría preguntarse por la actitud a adoptar con respecto a las organizaciones que los amparan y utilizan. Concretamente, ¿sería posible proscribir un partido por el solo hecho de que no aceptase el texto constitucional, pretendiendo su reforma? Si se quiere responder de una manera ortodoxa, la respuesta deberá ser inmediatamente negativa pues la aceptación de un régimen de partidos políticos viene a implicar la legitimidad de cualquier proyecto de ordenación de la sociedad, siempre que respete las

⁷ PRIETO SANCHÍS, LUIS: «Constitución y Parlamento», *Parlamento y Constitución Anuario. Cortes de Castilla-La Mancha*, Universidad de Castilla-La Mancha, nº 5, 2001, pág. 13. Para el autor, «el nuevo modelo de legitimidad requiere que legisle el pueblo, pero su poder no ha de ser inferior o distinto al que ostentaron los príncipes».

⁸ Vide BURNETT BOLLOTEN: *La Revolución española*, Grijalbo, 1980, pág. 68.

formas jurídicas. No se establecen límites por razones ideológicas, no podría hacerse de otra parte. Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución, evidentemente, pero ello no significa que tengan que estar de acuerdo con la misma.

Como decían los revolucionarios franceses, ninguna generación puede sujetar a sus leyes a las generaciones futuras. De ahí que, por ejemplo, el texto constitucional español prevea específicamente procedimientos de reforma, aceptando en consecuencia una política dirigida a dicha finalidad. Por eso, nuestro ordenamiento jurídico no es «militante»⁹, no hace de la defensa de sus principios un requisito para la participación en el sistema. El art. 6 de la CE refleja perfectamente todo ello, la libertad no exigiría otra cosa que la abstención del comportamiento violento. Así:

«Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental de participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la Ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.»

La participación política se instrumenta en España a través de los partidos, podría decirse lo mismo de la generalidad de los regímenes constitucionales de nuestro entorno. Es lógico si se piensa que todo partido constituye una «tentativa organizada de conquistar el poder»¹⁰. Si la sociedad se encuentra fragmentada en partes que representan distintos intereses, es evidente que todas ellas pretenderán imponerse. La esencia del sistema democrático será canalizar su colisión en forma pacífica, dando la posibilidad de alternancia mediante las urnas. Así, a lo largo del siglo XX, en Europa izquierda y derecha han intentado hacerse con el poder utilizando los partidos para captar a las masas y ganar las elecciones. Por eso, desde el punto de vista doctrinal la nota distintiva de estas formaciones se ha hecho descansar en el dato de presentar candidatos en los procesos electorales. Quedarían fuera las organizaciones, llámense como se llamen, que utilizaran la violencia para conseguir sus objetivos.

En consecuencia, nuestro sistema aceptaría el funcionamiento de un partido político por muy opuesto que se manifestara ideológicamente al orden constitucional. Sin embargo, para ser honesto, convendría preguntarse por las consecuencias que se derivarían de la posibilidad de la conquista del poder, en forma perfectamente democrática

⁹ Vide BLANCO VALDÉS, ROBERTO: *Los partidos políticos*, Tecnos, 1997 (reimpres.).

¹⁰ Vide GIOVANNI SARTORI: *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Editorial, 1999, pág. 82. El autor alude igualmente a la clásica obra *Framework for Political Enquiry*, de Lasswell y Kaplan donde leemos que «un partido político es un grupo que formula cuestiones generales y presenta candidatos a las elecciones».

mediante las urnas y el juego electoral, de una alternativa que negase el sistema. Es decir, que mantuviese en su programa el objetivo de eliminar cualquier oposición, condenando a la cárcel o al exilio a quienes no aceptasen sus reglas del juego. ¿Las instituciones democráticas habrían de aceptar el suicidio? Parece evidente que no, aunque una respuesta de esta índole nos plantease inmediatamente la solidez de un orden político que es capaz de aceptar la dejación de sus principios al objeto de evitar la derrota.

En cualquier caso, una cultura política de base jacobina no establece distinciones basadas en el carácter individual u organizado de los enemigos de la libertad. En principio al menos, los colectivos suelen ser mucho más peligrosos que los disidentes aislados. Y desde luego ha habido partidos que el sistema nunca ha estado en condiciones de asimilar. Y así, el art. 21 de la Constitución alemana de 1949 señala:

- «1) Los partidos cooperarán en la formación de la voluntad política del pueblo. Su creación será libre. Su organización interna deberá responder a los principios democráticos. Los partidos deberán dar cuenta públicamente de la procedencia de sus recursos.

- 2) Los partidos que por sus fines o por la actitud de sus miembros tiendan a desvirtuar o destruir el régimen fundamental de libertad y democracia, o a poner en peligro la existencia de la República Federal de Alemania, son inconstitucionales. La inconstitucionalidad será apreciada por la Corte Constitucional Federal.»

Por su parte, la Constitución italiana de 1947 de manera contundentemente simple determinaba:

«Queda prohibida la reorganización, bajo cualesquiera forma, del disuelto partido fascista.»

Ambos textos vienen a reflejar, como ha dicho algún autor, que la democracia contemporánea no es un régimen político agnóstico y relativista, no podía serlo tras la experiencia de la segunda guerra mundial resultado de una resistencia militante frente al totalitarismo¹¹. Pero, en nuestra opinión, más que una cuestión de militancia tal género de preceptos viene a reflejar la debilidad del sistema. En el caso italiano y alemán, la coexistencia con los partidos que provocaron la guerra y que habían dominado de

¹¹ LUCAS MURILLO, PABLO: «Consideraciones sobre el régimen jurídico de los partidos políticos», *Revista de Política Comparada*, Universidad Internacional Menéndez Pelayo, nº 4, 1981, pág.176

manera autoritaria sus sociedades hubiera dificultado enormemente la consolidación democrática. No se les prohibió solamente por convicción ideológica, más bien por conciencia de lo precario del mantenimiento de las libertades en una sociedad educada en el nacionalsocialismo. Probablemente por razones semejantes, la Corte Constitucional alemana vino a proscribir también la legalización del partido comunista. Un país dividido en dos bloques irreconciliables no podía permitirse el lujo de abrir sus puertas al enemigo.

Así, el art. 21 de la Constitución alemana fue utilizado sucesivamente para prohibir el Sozialistische Reichspartei (SPR) (Partido Socialista del Reich), heredero de los nacional socialistas, en 1952, y el Kommunistische Partei Deutschlands (KPD) (Partido Comunista de Alemania), en 1956¹². Los alemanes estaban experimentando en toda su crudeza las consecuencias de la guerra fría y hubiera sido absurdo esperar que las concepciones ideológicas de burgueses y proletarios pudieran contender libremente, cuando de hecho no podían hacerlo, como lo demostraba con claridad la división de su país. En el fondo, todo esto conduce a veces a un profundo escepticismo desde el momento en que se constata que una sociedad libre no se construye desde la teoría, sólo cuando están dadas las condiciones para ello que, la mayoría de las ocasiones, serán de carácter material y económico. Nada utópicas, desde luego...

3 EL PENSAMIENTO DEMOCRÁTICO

A pesar de todo lo anterior, y de la constatación de que los amigos de la libertad no se suelen comportar de manera muy distinta a la de sus enemigos, una política de carácter jacobino ha sido siempre considerada de excepción. Resulta ajena a las propias raíces intelectuales del pensamiento democrático, que vendría a implicar la aceptación de cualquier proyecto de ordenación de la comunidad. Los partidarios del liberalismo habían defendido que el mundo moderno debía ser construido sobre la base del respeto a los pensamientos de todos y a su contienda en libertad. Todas las ideas deberían someterse al control de las urnas para imponerse, es decir, para plasmar legítimamente su visión de la ordenación social. Es posible que el error carezca de derechos sobre la verdad, pero resulta más práctico funcionar como si los tuviese. La vida ya pondrá las cosas en su sitio, dando la razón a unos u a otros. Probablemente, lo que

¹² Vide IÑIGUEZ, DIEGO, y FRIEDEL, SABINE: «La prohibición de Partidos Políticos en Alemania», *Claves de Razón práctica*, 2002, págs. 30-40.

ocurre es que la tolerancia sólo es posible en sociedades muy consolidadas, carentes de enemigos y en las que se produce un cierto grado de escepticismo sobre las ideologías y la política. Desde luego, al menos durante todo el siglo XIX, tal género de política no pudo tener lugar.

Para los liberales, sin embargo, todo era una cuestión de tiempo: el que faltaba hasta la destrucción del antiguo régimen que iniciaría un indefinido reino de felicidad para los hombres, respetando estrictamente los deseos de la mayoría. Se trataba de una aspiración ilusoria en gran medida pues la verdad es que la desaparición progresiva del viejo orden no cambió esencialmente las cosas. Los hombres siguieron enfrentados con el mismo grado de violencia, produciéndose una radical separación entre dos nuevos mundos, el de los burgueses y el de los proletarios, que no se concedieron género alguno de cuartel. A finales del siglo XIX, incluso en gran parte del XX, ninguno de los bandos hubiera aceptado someter sus reivindicaciones estratégicas al resultado electoral. Ello no obstante, la denominada «democracia formal» ofreció un terreno útil para ambos: para unos servía como medio para eliminar la radicalización de la clase trabajadora, animando a su integración, y a los otros parecía brindarles la conquista progresiva de resortes de poder.

La inmensa mayoría de la población participó en la lucha política, encontrando un vehículo singularmente adecuado para protagonizarla precisamente en los partidos. Es verdad que fueron observados en principio con recelo pues parecían constituir un obstáculo al espontáneo juego de las fuerzas sociales que defendían con apasionamiento los partidarios del liberalismo. Además, la tesis roussoniana de la soberanía popular podría verse alterada por la intromisión de instancias intermedias que impedirían su nítida manifestación (como diría Saint Just: «toda facción es criminal, pues trata de socavar la soberanía del pueblo»). Sin embargo, la Revolución industrial produjo una fragmentación social de tal naturaleza, los ricos y los desposeídos por la fortuna, frente a frente, como si formasen parte de universos distintos, que convertía en ilusoria la posibilidad de cualquier libre juego. La sociedad estaba dividida en tal forma que parecía mucho más útil abandonar cualquier género de prejuicios, y aceptar todo lo que pudiera convenir a unos y a otros, aun cuando fuese por razones distintas.

Y lo cierto es, desde luego con todas las excepciones que se quiera, que los partidos políticos posibilitaron en la Europa occidental, especialmente durante los años posteriores a la segunda guerra mundial, la formulación de alternativas creíbles, es decir, capaces de legitimar un sistema que se decía inspirado en la elección y la libertad. Lo que ha venido acompañado de una política basada en principios de igualdad que no ha dejado de producir importantes efectos en las sociedades modernas. Pa-

radóticamente es verdad que, desde una perspectiva crítica, se ha denunciado que la redistribución económica del Estado del Bienestar no pretendía otra cosa que la creación de un mundo «unidimensional», probablemente tan «feliz» como lo podía prever Aldous Huxley, integrado en el sistema. Para evitar la seducción del socialismo, se habría procurado el enriquecimiento de la clase obrera y su conformismo. Por tanto, la permisibilidad de los partidos y de la lucha política no habría sido más que una consecuencia de la desaparición de un enemigo efectivo. El jacobinismo se habría ido convirtiendo en un fenómeno residual, entre otras razones, porque el enorme desarrollo económico occidental fue relegando al terreno de lo accidental el combate ideológico.

4 LOS PARTIDOS VIOLENTOS

Por otra parte, la derrota de los regímenes de «socialismo real» ha suprimido de hecho a los enemigos de las denominadas «democracias burguesas», ya no habría nadie a quien eliminar. Fuera del sistema van a quedar únicamente los partidos violentos, los que no aceptan las reglas del juego y prescinden del resultado de las urnas. Ciertamente, en un momento de fin de las ideologías, en el que parecen haber desaparecido los contradictores de las «libertades formales», cabría preguntarse por el sentido de la utilización de la violencia. Y la respuesta estaría en la marginalidad, un residuo de una época dominada por la fractura ideológica y la dificultad para integrar la disidencia. Cuando la ideología contaba, la utilización de la violencia por parte de la militancia de una organización podía ser justificada por los teóricos antisistema. Cuando el pensamiento muere, los violentos son arrojados sin discusión al terreno de la pura y simple delincuencia.

En consecuencia, se trataría de un fenómeno cuya represión produciría general consenso y exigiría escasas justificaciones. Es verdad que, en la misma Europa, el problema podría conservar cierta gravedad en países de desarrollo retardado o con minorías de carácter nacional. Pero la utilización de instrumentos represivos en estos supuestos no suele suscitar mayores problemas de tipo jurídico. Así, la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 31 de julio de 2001, sobre el partido turco de la Prosperidad, después de reconocer la perfecta legitimidad de los intentos de cambio de las estructuras legales o constitucionales de un Estado, de hecho el propio Tribunal ha señalado en otras ocasiones que «un partido político no se contamina, situándose

fuera del Convenio, por el solo dato de compartir postulados con una organización terrorista», establece dos condiciones:

«Por una parte, que los medios utilizados a tal fin deben ser desde todos los puntos de vista legales y democráticos. Y, por otra, que el cambio propuesto debe ser en sí mismo compatible con los principios democráticos fundamentales. De donde deriva necesariamente que un partido político cuyos responsables incitan a recurrir a la violencia o proponen un proyecto político que lesione alguna o algunas de las reglas de la democracia, o aspire a la destrucción de esta última, o desconozca los derechos y libertades que ésta garantiza, no puede prevalerse de la Convención de Derechos Humanos frente a las sanciones impuestas por tales motivos»¹³.

Todo ordenamiento jurídico pretende la creación de un espacio de convivencia, tanto más aceptado cuanto más bienestar genere. Y si no se plantean dudas sobre su legitimidad, o sobre la eficacia de su funcionamiento, la utilización de la violencia será siempre considerada como una infracción merecedora de reprimirse con todos los instrumentos que la sociedad destina a su defensa. La aplicación del Derecho Penal constituirá el resultado puro y simple del delito.

5 ¿EL FUNCIONAMIENTO Y LA ESTRUCTURA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS HA DE SER DEMOCRÁTICO?

En consecuencia, la violencia, o la connivencia con los violentos, sería el único dato que justificaría hoy por hoy la proscripción de un partido político. Sin embargo, los medios claramente delictivos no son eficaces, salvo en el caso de deslizarse claramente hacia la clandestinidad, para quienes pretenden combatir al sistema. En las sociedades contemporáneas, supuesto de Irlanda o de España, lo frecuente ha sido la utilización de la forma jurídica del «partido político» para proporcionar una cobertura de carácter legal a organizaciones acusadas de terrorismo. Y si esto es así, nos encontramos inmediatamente ante un problema jurídico penal que habrá de resolverse mediante técnicas propias de ese derecho. Fundamentalmente, mediante la aportación a los tribunales de justicia de pruebas directas o indirectas (los denominados indicios)

¹³ Vide DE ESTEBAN, JORGE: «Ilegalizar Batasuna», *El Mundo* de 7 de agosto de 2002.

capaces de proporcionar argumentos a una acusación. Ciertamente se tratará de una complicada cuestión, máxime si se tiene en cuenta el amplio elenco de garantías de defensa de las que gozan los imputados en un proceso criminal.

La utilización de otras vías sería siempre discutible. Por ejemplo, fuera del terreno estrictamente penal, ¿podría plantearse la prohibición de un partido cuya filosofía de carácter antidemocrático se reflejase en su propia organización o funcionamiento, es decir, una organización que ignorase los derechos de sus militantes o estuviese sometida a la voluntad omnímoda de sus dirigentes? Desde luego, si la razón de ser de los partidos fuera, como en el régimen constitucional español, el fomento de la participación política y la expresión del pluralismo, no parecería muy sensato permitir el desenvolvimiento de los que están basados en principios contrarios. Sin embargo, una proscripción de esta índole, como se ha hecho en la Ley 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, podría derivar de un incorrecto entendimiento del sentido de los mismos en la democracia de masas. Para analizar correctamente este tema, parece necesario que nos remontemos a su origen moderno, que coincide con el momento en el que empiezan a ser utilizados por el proletariado.

Avanzado el siglo XIX, los partidarios de Lassalle se dieron cuenta de las inmensas posibilidades que ofrecían los partidos, las «partes»¹⁴ que representaban los distintos intereses sociales, en su lucha por la autodeterminación. Si el liberalismo político era coherente con sus planteamientos, bastaría con obtener la mayoría en las urnas para alcanzar el poder. En consecuencia, el único problema real radicaría en el reconocimiento del sufragio universal, después todo dependería del grado de preparación y organización de los trabajadores. En este sentido, resultó determinante la fusión en 1875, en Gotha, de la Asociación General de Trabajadores y del Partido Obrero Socialdemócrata, que dio lugar al Partido Socialdemócrata alemán, considerado durante mucho tiempo, como el partido clásico, modelo también, de la clase obrera. Al comienzo de la Primera Guerra Mundial contaba con más de un millón de militantes. Y por algún autor se ha llegado a decir que en ese país llegó a configurarse como «verdadera escuela de la democracia en medio de un Estado que negaba el principio de la democracia»¹⁵.

Las organizaciones obreras se convirtieron en cierta medida en un Estado dentro del Estado, una alternativa que disponía de sus propios centros culturales y deportivos, sistemas de abastecimiento, instrumentos de difusión... Desde luego, al menos en

¹⁴ Vid. GIOVANNI SARTORI: *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Editorial, 1999, citado, págs. 18-19. Para G. RADBRUCH, «partido significa precisamente parte». Vide *Introducción a la filosofía del derecho*, Fondo de Cultura Económica, 4ª ed., 1974

¹⁵ FRANZ NEUMANN: «Origen y desarrollo de los partidos políticos», en obra colectiva *Introducción a la ciencia política*, dirigida por WOLFGANG ABENDROTH y KURT LENK, Anagrama, 1971, pág. 255.

Alemania, fueron capaces de crear una cultura distinta, con su propia opinión pública, que no coincidía con la burguesa, oficialmente la de la Nación. De hecho, el Partido socialdemócrata poseía en 1876 veintitrés periódicos apasionadamente leídos en las barriadas, hasta el punto de que contaban con más de cien mil abonados, con toda la importancia que ello tenía desde la socialización. Y lo cierto es que la organización del proletariado hizo surgir en las clases acomodadas la misma necesidad, si es que querían conservar sus posiciones de dominio. Así, los antiguos comités de «notables», propios de la época «censitaria», encargados de preparar a favor de la burguesía la escenografía política y el reparto electoral, debieron transformarse rápidamente en partidos para frenar el ascenso de la clase obrera.

En el siglo XX, la política se transforma en un fenómeno de masas. Burguesía y proletariado frente a frente en un sistema, el occidental, que permite el desarrollo en forma pacífica de esa competición¹⁶. Existen distintas razones para ello, en primer lugar el triunfo de los aliados en la segunda guerra mundial vino posibilitado por una importante «resistencia» de carácter comunista en algunos países europeos. En consecuencia, desde el punto de vista político, parecía conveniente sostener la capacidad de convivencia entre todas las fuerzas democráticas, ya fueren de derecha o izquierdas. Por otra parte, cuando la «guerra fría» se agudizó, la ilegalización de los partidos obreros hubiera significado dar una enorme ventaja a los países comunistas. A partir de la segunda guerra mundial, la contienda entre organizaciones permitió tanto a nivel interno como internacional deslizar hacia el terreno de las formas regladas lo que no hubiera sido otra cosa que una «guerra civil» entre ricos y pobres.

En los últimos cincuenta años, todo Estado democrático ha sido necesariamente un Estado de partidos¹⁷. La complejidad de una sociedad desarrollada imposibilita otra cosa, pues todo debe hacerse en grupos, es decir, organizadamente. En cualquier caso, el mundo libre y el mundo socialista constituyeron alternativas reales para las masas durante toda la segunda mitad del siglo pasado y fueron los partidos políticos los encargados de su representación. El hecho de que se constitucionalizaran implicó el reconocimiento jurídico de que la sociedad política pretendía basarse en su rivalidad. Ciertamente, organizarse jurídicamente en función de la contienda entre visiones

16 ROBERT MICHELS: *Los partidos políticos 1*, Amorrortu editores, Buenos Aires, 1979, pág 50: Para el autor, «el reconocimiento de que sólo las masas pueden ayudar a restablecer la antigua aristocracia en su prístina pureza, y a fin de terminar con el régimen democrático, transforma en demócratas a los mismos defensores de la opinión conservadora...todo esto con la esperanza de destruir la República y restaurar la monarquía, fruto último del principio aristocrático.»

De otra parte, si se acepta que la política implica alternativas reales, es evidente que en la época de las masas no son posibles las mismas sin la intervención de los partidos. Como vuelve a decir MICHELS, pág. 67, «es inconcebible la democracia sin organización...Ya sean económicas o políticas sus reivindicaciones, la organización es el único medio para llevar adelante una voluntad colectiva». Añade además, lo que reviste indudable importancia, que «por estar basada sobre el principio del menor esfuerzo, es decir, sobre la máxima economía posible de energía, la organización es el arma de los débiles en su lucha contra los fuertes».

47 Vide GARCÍA PELAYO, MANUEL: *El Estado de Partidos*, Alianza Editorial, 1986

del mundo radicalmente contrarias implica un juego de equilibrios que sólo será posible mantener en comunidades sólidas, capaces de integrar a los contradictores. En los Estados Unidos, la caza de brujas de McCarthy reflejó la imposibilidad de convivir con el disidente y lo mismo ocurrió en los países europeos derrotados en la segunda guerra mundial, como anteriormente hemos señalado.

Lo normal, sin embargo, es que la constitucionalización de los partidos no haya ido acompañada de género alguno de limitación por razón de la ideología o de fines de los mismos. Y no es ya que las sociedades occidentales estuviesen más o menos consolidadas. Era una cuestión de principios, y respondía a unas reglas que pretendían fundamentarse en la competitividad entre las expresiones políticas de la burguesía y el proletariado, cada una con sus propios objetivos y formas de organización y militancia. Eliminar a una de ellas de la contienda política significaría tanto como dejar sin sentido el sistema. ¿Cómo podría sostenerse su carácter democrático, cuando se imposibilitaba el planteamiento de una alternativa real? Las excepciones, que desde luego las hubo, como hemos visto, podían justificarse por lo extraordinario de la situación. Es el caso de la necesidad de desterrar a los enemigos de la libertad, como lo intenta Italia, proscribiendo los partidos fascistas, o de una sociedad dividida, como Alemania, que no puede aceptar la participación del contrario, los comunistas, en el juego político.

6. EL FUNCIONAMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES LENINISTAS

En general, sin embargo, no se juzgaba admisible establecer ninguna excepción por razones ideológicas. Tampoco desde la naturaleza u forma de organización de los partidos que participan en el sistema. Desde sus inicios, los trabajadores y los burgueses hubieron de enfrentarse con necesidades de actuación distintas, que resolvieron en forma diversa. La concepción leninista del partido, que se convierte en un modelo para la clase obrera, y que es expresada esencialmente en el *¿Qué hacer?*, es la de un ejército de profesionales de la revolución dirigido a elevar el grado de conciencia política de los trabajadores, actuando de una forma encubierta, si no clandestina, frente a la patronal y la policía:

«La organización de los revolucionarios debe agrupar, ante todo y sobre todo, a personas cuya profesión sea la actividad revolucionaria... Esta organización debe ser necesariamente no muy amplia y lo más clandestina posible»¹⁸.

Y es que la labor de dirección del partido es esencial para la toma de conciencia del proletariado. Y así para Bujarin su éxito dependerá:

«De la correcta relación de las diversas partes de la clase obrera entre sí y sobre todo de la correcta relación mutua entre el Partido y los sin partido. De una parte es necesario guiar y mandar, de otra educar y convencer. Sin educación y convencimiento no es posible aquí dirigir. Por una parte, el partido tiene que estar unido y ser una organización cerrada y única como parte de la clase. Por otra parte tiene que estar unido de modo cada vez más estrecho con las masas sin partido, y tiene que incluir en su organización cada vez más de estas últimas...»¹⁹.

El partido de los trabajadores no participaba en una política de salón, muy al contrario, pretendía la conquista del poder y a ello subordinaba absolutamente todo. Las formas burguesas de organización sólo tenían sentido desde los propios intereses de esa clase social, que en el fondo no habría pretendido otra cosa que el ejercicio exclusivo del poder, como lo demostró con sus intentos de establecimiento de un régimen de carácter censitario. Es en estas condiciones, las de la «dictadura de clase», en las que se puede permitir un funcionamiento libre de cualquier estructura, precisamente porque en ella no actuarían elementos diversos al garantizarse la homogeneidad. En su momento, los burgueses se habían planteado una cuestión que consideraban elemental: ¿es sensato que absolutamente todos los hombres tengan derecho a participar en los asuntos públicos? Desde luego, en el siglo XVIII no lo parecía demasiado.

De hecho, importantes sectores del pensamiento, entre ellos mucho de los más brillantes intelectuales de la época, entendieron que la democracia no podía implicar otra cosa que «el reinado de la inteligencia, de las virtudes, de la propiedad y del talento, cuyo privilegio tenía la clase media, y aspiraban a imponer condiciones, garantías, exclusiones e indignidades en las coaliciones electorales, en los derechos cívicos, en el ejercicio de las funciones públicas, que sin duda darían más amplitud a los límites de la capacidad gubernamental, pero que excluirían la masa débil, ignorante, indi-

¹⁸ LENIN: *¿Qué hacer? Obras escogidas*, Editorial Progreso, Moscú, tomo II, pág. 108.

¹⁹ N. I. BUJARIN: «Clase y vanguardia», fragmento recogido por Kurt Lenk y Franz Neumann (eds.) en *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Anagrama, 1980. págs. 446-451

gente o mercenaria del pueblo. Debiendo la Constitución, en su concepto, corregir lo que la república tenía de popular y de borrascoso, separaban a la plebe de la nación...»²⁰. La consecuencia, por muy justificada doctrinalmente que pretendiese estar, era la dictadura de la burguesía. En esas condiciones, podían conceder absoluta libertad a los miembros de su propia clase. Los proletarios, en cambio, no formaban parte de la Nación, tenían que actuar como un ejército enemigo, o al menos así lo llegaron a creer. Por ello, el papel de una dirección «consciente» se consideraba esencial. Y Djilas puso de relieve que:

«En todos los partidos, incluyendo los más democráticos, los dirigentes desempeñan un papel tan importante que la autoridad del Partido se convierte en autoridad de los dirigentes. La llamada «dictadura del proletariado», que en las mejores circunstancias se convierte en autoridad del Partido, evoluciona inevitablemente hasta convertirse en dictadura de los dirigentes. En un gobierno totalitario de este tipo, la dictadura del proletariado es la justificación teórica, o, en el mejor de los casos, la máscara ideológica de la autoridad de algunos de los oligarcas más preponderantes... El Partido Comunista no se caracteriza únicamente porque es revolucionario, está centralizado, observa la disciplina militar y tiene fines concretos. Existen otros partidos que tienen características semejantes, aunque éstas sean más fuertes en el Partido Comunista. Pero sólo el Partido Comunista posee una «unidad ideológica», o sea un concepto del mundo y de la evolución de la sociedad idéntico y obligatorio para todos sus miembros...»²¹.

El partido leninista, es deudor de estos planteamientos²², aunque el propio Lenin sea consciente de que las formas de actuación de la organización en una democracia burguesa serán distintas a las de la autocracia zarista. Para este tipo de concepción, las reglas del juego liberal, las despreciadas «libertades formales», no tienen ningún papel que cumplir. Sería infantil, cuando no meramente provocador, pensarlo. El dirigente bolchevique es lo suficientemente sagaz como para plantear el tema en el propio *¿Qué hacer?*, y en su forma más clásica: «La libertad es una gran palabra; pero bajo la bandera de la libertad de industria se han hecho las guerras más rapaces, y bajo la

20 LAMARTINE, ALPHONSE DE: *La Revolución francesa: (historia de los girondinos)*, Barcelona, Ramón Sopena, 1931, tomo II, pág. 89.

21 MILOVAN DJILAS: «El Partido como clase», fragmento extraído del libro *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, citado, Kurt Lenk y Franz Neumann (eds.), págs. 476-485.

22 Lo que comparte Stalin, en su *Dictadura del Partido*, insistiendo en su carácter de vanguardia: «El partido no puede ser el verdadero partido si se limita a registrar lo que vive y lo que piensa la masa de la clase obrera, si marcha a la zaga del movimiento espontáneo de ésta, si no sabe vencer la inercia y la indiferencia política del movimiento espontáneo, si no es capaz de elevarse por encima de los intereses momentáneos del proletariado. El Partido tiene que marchar al frente de la clase obrera, tiene que conducir tras de sí al proletariado». Fragmento incluido en la obra dirigida por Kurt Lenk y Franz Neumann, *Teoría y sociología crítica de los partidos políticos*, antes citada, pp. 452-464.

bandera de la libertad de trabajo se ha expoliado a los trabajadores. La misma falsedad intrínseca lleva implícito el empleo actual de la expresión “libertad de crítica”... Marchamos en grupo compacto, asidos con fuerza de las manos, por un camino abrupto e intrincado. Estamos rodeados de enemigos por todas partes, y tenemos que marchar casi siempre bajo su fuego»²³. Buena parte de los trabajadores europeos, y de sus organizaciones, y no solamente las leninistas, llegaron a compartir tales planteamientos.

Fuese cierta o no su justificación intelectual, difícilmente podría decirse que los partidos comunistas occidentales se ajustaron en su estructura y organización a las «formas» de la democracia. Sus mismos militantes, por lo menos con anterioridad a Berlinguer, lo hubieran rechazado, pues se consideraban otra cosa. Sin embargo, si se quería que el sistema funcionase, no era posible poner ningún tipo de objeción, entre otras razones, por la elemental, de que se aceptaba que los leninistas rechazasen la democracia burguesa y cualquiera de sus señas de identidad. El juego político de la posguerra se limitó a establecer unas reglas a la contienda entre dos concepciones ideológicas, pero no imponía nada más. Por otra parte, si se hubiese pretendido condicionar la forma de organización de los partidos obreros, las normales posibilidades de convivencia pacífica hubiesen dejado en gran medida de existir.

7 EL PENSAMIENTO DEL CONSTITUYENTE CON RESPECTO A LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICO

En España, a la hora de ser elaborado el texto constitucional, todo esto hubo de ser tenido en cuenta. La Ponencia del Congreso había redactado el artículo 6 (antes 4) en la siguiente forma:

«Los partidos políticos expresan el pluralismo democrático, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la Ley.»

²³ LENIN: *¿Qué hacer?* Op. cit., pág. 7.

Pues bien. El Sr. Raúl Morodo, como portavoz del Grupo Parlamentario Mixto, presentó una enmienda del siguiente tenor literal:

«1ª Los partidos políticos expresan el pluralismo democrático y concurren a la formación y a la manifestación de la voluntad popular. Se forman y ejercen su actividad libremente, dentro del respeto a la Constitución y a la Ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.

2º Los partidos, en cuanto a medios de participación política de los ciudadanos, serán financiados con cargo a los presupuestos del Estado

3º Corresponde al Tribunal Constitucional el control de lo dispuesto en este artículo.»

La razón de ser de esta enmienda nos la ofrece el propio Sr. Morodo cuando señala que «partiendo del supuesto, ya aceptado, de que los partidos concurren a la manifestación de la voluntad popular y expresan el pluralismo democrático, parece lógico que, también, su organización interna deba ser democrática. El Estado debe velar, como garante de este pluralismo, de que todos los partidos no sólo afirmen su vocación y fines democráticos, sino que también su práctica interna se rija por estos mismos principios»²⁴. La propuesta podía parecer inocua, sin embargo, no desde luego por casualidad, el ponente comunista, Sr. Solé Turá, se opuso en Comisión señalando que en otros países tal género de restricción habría servido de excusa «para la prohibición de partidos democráticos». Y las suspicacias debieron ser vencidas por Tierno Galván señalando que: «de no incluir esta cláusula de garantía nos podíamos encontrar con partidos que formalmente aceptasen la concepción democrática del mundo y un ordenamiento jurídico democrático, pero que tuviesen entrenamiento militar o paramilitar».

Desde el punto de vista de la denominada interpretación auténtica, el significado del inciso «estructura y funcionamiento democrático» quedaba así fijado. Su sentido exclusivo era evitar las organizaciones de carácter militar o paramilitar; otra cosa, como había sostenido Solé Turá, iría en contra de los propios partidos democráticos. Esto encaja perfectamente, de otra parte, en la mentalidad política de la posguerra: la expresión “no democrático” se dirige exclusivamente a las organizaciones fascistas o de extrema derecha. Sería incluso provocador, no sólo desde el punto de vista político, también doctrinal, entender que pudiera referirse a un partido de la izquierda clásica. Podrá ser

²⁴ RAÚL MORODO LEONCIO: *Comentarios a la Constitución española de 1978*, tomo I, Editorial Revista de Derecho Privado, 1983, págs. 233-244.

más o menos correcto, pero cualquier observador neutral es consciente que hasta después de la caída del muro berlinés no comenzó a pensarse en otra forma.

Sin embargo, es de reconocer que en nuestro ordenamiento la exigencia de una estructura y funcionamiento democrático para los partidos no pasó inadvertida. De hecho, en la primitiva Ley de Partidos Políticos, la 54/1978, de 4 de diciembre se venían a establecer específicas condiciones de organización, dedicando a ello su artículo 4²⁵:

«1. La organización y funcionamiento de los partidos políticos deberá ajustarse a principios democráticos.

2. El órgano supremo estará constituido por la Asamblea General del conjunto de sus miembros, que podrán actuar directamente o por medio de compromisarios.

Todos los miembros del partido tendrán derecho a ser electores y elegibles para los cargos del mismo y acceso a la información sobre sus actividades y situación económica. Los órganos directores se proveerán en todo caso mediante sufragio libre y secreto. Los Estatutos de los partidos regularán los anteriores extremos.»

Después, en el art. 5, se prevé la disolución de los partidos políticos cuando incurran en supuestos tipificados como de asociación ilícita en el Código Penal o, también, cuando su organización o actividades sean contrarias a las reglas de funcionamiento que hemos transcrito (las del artículo 4). Pero hay algo, todo lo sutil que se quiera, que impide sacar conclusiones decisivas desde el punto de vista doctrinal de esta regulación: lo que da lugar a la disolución es una organización contraria a «los principios democráticos», sin concretar cuáles pudieran ser éstos. Es cierto, como hemos visto, que se pretende imponer una Asamblea General, con un derecho de todos los miembros a ser electores y elegibles. Pero desde el punto de vista de la precisión, y sobre todo desde el carácter restrictivo con que debe interpretarse cualquier norma de carácter sancionador, la disolución no procedería más que en el supuesto de ir en contra de esos «principios», que por su carácter abstracto permitían cualquier forma de concreta estructura.

La nueva Ley, la 6/2002, de 27 de junio, afronta el tema en muy distinta forma. Efectivamente, la disolución judicial de un partido político será acordada ahora por el órga-

²⁵ Vide ESPARZA MARTÍNEZ, BERNARDINO: «Estructura y funcionamiento democrático de los partidos políticos españoles». *Revista de las Cortes Generales*, nº 43, págs. 88-161.

no jurisdiccional competente entre otros casos, y según su artículo 10.2.b), «cuando vulnere de forma continuada, reiterada y grave la exigencia de una estructura interna y un funcionamiento democráticos, conforme a lo previsto en los artículos 7 y 8 de la presente Ley Orgánica». Pues bien, para obtener las correspondientes conclusiones, parece conveniente que entremos a analizar la concreta regulación de dichos preceptos:

«Art. 7. *Organización y funcionamiento*

1. La estructura interna y el funcionamiento de los partidos políticos deberán ser democráticos.
2. Sin perjuicio de su capacidad organizativa interna, los partidos deberán tener una asamblea general del conjunto de sus miembros, que podrán actuar directamente o por medio de compromisarios, y a la que corresponderá, en todo caso, en cuanto órgano superior de gobierno del partido, la adopción de los acuerdos más importantes del mismo, incluida su disolución
3. Los órganos directivos de los partidos se determinarán en los estatutos y deberán ser provistos mediante sufragio libre y secreto.
4. Los estatutos o los reglamentos internos que los desarrollen, deberán fijar para los órganos colegiados un plazo de convocatoria suficiente de las reuniones para preparar los asuntos a debate, el número de miembros requerido para la inclusión de asuntos en el orden del día, unas reglas de deliberación que permitan el contraste de pareceres y la mayoría requerida para la adopción de acuerdos. Esta última será, por regla general, la mayoría simple de presente o representados.
5. Los estatutos deberán prever, asimismo, procedimientos de control democrático de los dirigentes elegidos.»

«Art. 8. *Derechos y deberes de los afiliados*

(...)

2. Los estatutos contendrán una relación detallada de los derechos de los afiliados, incluyendo en todo caso los siguientes:

- a) A participar en las actividades del partido y en los órganos de gobierno y representación, a ejercer el derecho de voto, así como asistir a la Asamblea General, de acuerdo con los estatutos.
- b) A ser electores y elegibles para los cargos del mismo
- c) A ser informados acerca de la composición de los órganos directivos y de administración o sobre las decisiones adoptadas por los órganos directivos, sobre las actividades realizadas y sobre la situación económica.
- d) A impugnar los acuerdos de los órganos del partido, que estimen contrarios a la ley o los estatutos

3. La expulsión y el resto de medidas sancionadoras que implique privación de derechos a los afiliados sólo podrán imponerse mediante procedimientos contradictorios, en los que se garantice a los afectados el derecho a ser informados de los hechos que dan lugar a tales medidas, el derecho a ser oídos con carácter previo a la adopción de las mismas, el derecho a que el acuerdo que imponga una sanción sea motivado, y el derecho a formular, en su caso, recurso interno...»

Ciertamente, la regulación no puede ser más completa y el nivel de garantías de participación más cuidado. Y si se infringe de forma reiterada y grave se puede llegar a la disolución. Los militantes de la organización cuentan así con todo tipo de medios para asegurar su intervención en la dirección política. La verdad es que todo esto podrá ser muy democrático, pero a lo mejor no se ha tenido en cuenta que los partidos, al menos históricamente, constituían proyectos de transformación social, y los valores de la democracia burguesa no eran universalmente admitidos. Hoy día, puede pensarse que nada de esto tiene trascendencia pues todas las organizaciones, al menos las que cuentan, comparten la misma visión del mundo y las que no lo hacen se sitúan en la marginalidad. Sin embargo, las cosas son como son, y al menos habría que ser consciente que una regulación como ésta rompe con el entendimiento clásico de lo que era el juego político y el significado de los partidos, que no constituían otra cosa que «tentativas organizadas de conquistar el poder», por supuesto con su propia forma de entender el mundo, la militancia y la forma de su organización.

A lo mejor, de tanto perseguir el funcionamiento democrático de un partido político, lo que consigamos sea suprimir los mismos. Si todos son iguales, ¿qué sentido revestirá la lucha política? En cualquier caso, es necesario reconocer que la jurisprudencia de

nuestro Tribunal Constitucional permite perfectamente una interpretación como la que ha sido realizada por nuestro legislador, ya la STC 75/1985 señalaba:

«El mandato constitucional conforme al cual la organización y funcionamiento de los partidos políticos debe responder a los principios democráticos constituye, en primer lugar, una carga impuesta a los propios partidos con la que se pretende asegurar el efectivo cumplimiento de las funciones que éstos tienen constitucionalmente encomendadas y, en último término, contribuir a garantizar el funcionamiento democrático del Estado. Como dijimos en la STC 10/1983, entre otras que podrán traerse a colación, la trascendencia política de sus funciones (concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular y ser cauce fundamental para la participación política)... explica que respecto de ellos establezca la Constitución la exigencia de que su estructura y su funcionamiento sean democráticos. Difícilmente pueden los partidos ser cauces de manifestación de la voluntad popular e instrumentos de su participación en la gestión y control del Estado, que no se agota en los procesos electorales, si sus estructuras y su funcionamiento son autocráticos. Los actores privilegiados del juego democrático deben respetar en su vida interna unos principios estructurales y funcionales democráticos mínimos...»

Ello no obstante, sería conveniente tener en cuenta que la STC 56/1995 recuerda que:

«El derecho de autoorganización del partido tiende precisamente a preservar la existencia de un ámbito libre de interferencias de los poderes públicos en la organización y funcionamiento interno de los partidos. Al igual que la práctica totalidad de las asociaciones, los partidos políticos son agrupaciones voluntarias de personas, por lo que, como ha dicho este Tribunal, «el acto de integración en una asociación no es un contrato en sentido estricto al que pueda aplicarse el art. 1256 del CC, sino que consiste (...) en un acto por el cual el asociado acepta los estatutos y se integra en la unidad no sólo jurídica sino también moral que constituye la asociación» (STC 218/1988). El derecho de asociación en partidos políticos es, esencialmente, un derecho frente a los poderes públicos en el que sobresale el derecho a la autoorganización sin injerencias públicas...»

Es decir, cada «parte» de la sociedad se diferencia de las restantes, entre otras maneras, organizándose en forma libre y distinta. No debería olvidarse que los partidos nacieron con un objetivo: conquistar el poder al servicio de concretas ideologías. Exigir que todas ellas acepten el marco de desenvolvimiento de las libertades burguesas da-

ría la razón a Fukuyama, pues la historia habría llegado a su fin. Ya no habría lucha política y la humanidad podría dedicarse pacíficamente a satisfacer sus personales «deseos de reconocimiento». A lo mejor, esto es lo que realmente está ocurriendo y los partidos auténticos han dejado de existir. Sin embargo, convendría ser muy prudentes, evitando dar por finiquitadas alternativas intelectuales que han permitido establecer unas reglas de comprensión del mundo, que parece absurdo desechar sin mayor profundidad intelectual.

8 ¿SE PUEDE DISOLVER UN PARTIDO POLÍTICO SIN UTILIZAR EL DERECHO PENAL?

Hay un aspecto de la regulación establecida por la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, que prácticamente ha pasado inadvertido, a pesar de plantear importantes cuestiones: Su finalidad esencial no es la regulación de los partidos políticos, sino el establecimiento de los requisitos para proceder a su disolución. No es ninguna novedad, si se analiza el contexto en el que se procedió a su tramitación resulta evidente que obedecía a una concreta necesidad, la de proceder a la defensa del sistema democrático frente a una organización que utilizaba fraudulentamente sus garantías para apoyar y proteger a un grupo de carácter terrorista. El objetivo de la norma tenía nombre y apellidos. Y con independencia de las dudas teóricas que pudiera suscitar una ley de esta clase²⁶, lo cierto es que el problema principal podría expresarse en forma simple y clara: ¿la disolución de un partido puede realizarse al margen del Código penal?

En Alemania, de acuerdo con el art. 21.2 de su texto fundamental, que atribuye como hemos visto la apreciación de la inconstitucionalidad de las organizaciones de este gé-

²⁶ Dudas que han pretendido solventarse por la STC de 12 de marzo de 2003 señalando que «hemos definido las denominadas leyes singulares o leyes de caso único como «aquellas dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular, que agotan su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la ley singular y no comunicable con ningún otro» (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 10; en el mismo sentido, ATC 291/1997, de 22 de julio). Pues bien, la ley impugnada no sólo es general formalmente por el modo en que se halla formulada; sino que también lo es materialmente, en tanto contempla, en abstracto, una serie de conductas cuya realización en forma 'reiterada y grave' podría determinar la disolución de cualquier partido presente o futuro. La LO 6/2002 no es el resultado de un ejercicio excepcional de la potestad legislativa del Estado, como sostiene el Gobierno Vasco, sino que su generalidad y abstracción, hacen de ella expresión de un ejercicio correcto y normal de la función normativa». Y se añade: «la percepción por el legislador orgánico de que una formación política determinada puede ser contraria en su actividad y con sus comportamientos al modelo de partido que tiene encaje y cobertura en la Constitución puede perfectamente erigirse en ocasión para la adopción de una ley como la recurrida, pero lo que determinará su constitucionalidad o inconstitucionalidad no será el acierto de esa percepción circunstancial sino el alcance objetivo de la ley finalmente adoptada, cuya ratio no se limita a reflejar las inquietudes de la ocasión, sino que se acomoda a la racionalidad objetivada del ordenamiento constitucional».

nero a la Corte Constitucional Federal, no sería necesaria la realización de conductas tipificadas penalmente. Como nos dicen Iñiguez y Friedel, tal declaración «no es una sanción penal: es una medida preventiva básica que pretende... asegurar la permanencia del sistema democrático. Un partido es inconstitucional cuando pretende erosionar valores superiores del Estado constitucional liberal-democrático que la Ley Fundamental considera esenciales»²⁷. Bien, el hecho mismo de la previsión expresa a ese nivel de una proscripción de los partidos políticos al margen de los instrumentos punitivos, elimina las dudas al respecto. Pero, en España serían legítimas si se tiene en cuenta que el art. 22 de la CE nos dice, en su nº 2, que «las asociaciones que persigan fines o utilicen medios tipificados como delito son ilegales» y en el 4 que «las asociaciones sólo podrán ser disueltas o suspendidas en sus actividades en virtud de resolución judicial motivada». ¿De carácter procesal penal?

La Ley Orgánica 6/2002 nos señala en su artículo 10.2 que la disolución será acordada por el órgano jurisdiccional competente en los casos siguientes:

- a) Cuando incurra en supuestos tipificados como asociación ilícita en el Código Penal.
- b) Cuando vulnere de forma continuada, reiterada y grave la exigencia de una estructura interna y un funcionamiento democrático, conforme a lo previsto en los artículos 7 y 8 de la presente Ley Orgánica.
- c) Cuando de forma reiterada y grave su actividad vulnere los principios democráticos o persiga deteriorar o destruir el régimen de libertades o imposibilitar o eliminar el sistema democrático, mediante las conductas a que se refiere el artículo 9.»

Es indudable que en el primer caso no se plantea problema alguno, el ap. 4 del propio precepto señala que «el supuesto previsto en el párrafo a) del apartado 2 del presente artículo será resuelto por el Juez competente en el orden jurisdiccional penal, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley de Enjuiciamiento Criminal y el Código Penal». Las objeciones podrían suscitarse, en cambio, con respecto a las previsiones b) y c) que, según se nos dice, «serán resueltas por la Sala especial del Tribunal Supremo regulada en el artículo 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo siguiente de la presente Ley Orgánica, que tendrá carácter preferente» (artículo 10.5).

27 IÑIGUEZ, DIEGO, y FRIEDEL, SABINE: Op. cit., pág. 37.

Habría entonces dos procedimientos de disolución: uno de carácter penal, el de siempre, que no constituye ninguna novedad pues en nuestro ordenamiento punitivo existía el tipo de las asociaciones ilícitas, que podía ser aplicado de concurrir sus elementos y requisitos y otro, introducido ahora por la Ley Orgánica, que va a carecer de esa naturaleza. ¿Es correcta tal distinción? Desde luego, no es posible obtener una respuesta exacta de entender que los motivos de disolución están limitados a los del artículo 22 del texto constitucional. Podría tener razón, en este aspecto, nuestro TC cuando, en su STC de 12 de marzo de 2003, matiza lo siguiente:

«Como advierte el Abogado del Estado, concluir que los partidos sólo están sometidos a los límites del artículo 22 CE sería tanto como admitir que las previsiones del artículo 6 CE se agotan en el contenido de una norma no sancionada, lo que es tanto como decir, simplemente, en una proposición no normativa. Otra cosa será que la concreta disciplina legal de los partidos, en lo que se aparte del régimen normativo de las asociaciones comunes, establezca límites conforme el propio artículo 6 de la CE. Límites entre los que no sólo figura, como afirma el Gobierno Vasco, el de tener una estructura y un funcionamiento democráticos, sino también, y como cuestión previa, el de respetar los cometidos que ese precepto enumera como definidores de la condición de partido político. Que el constituyente haya descartado encomendar la garantía del respeto del art. 6 CE por parte de los partidos al TC (como ya recordamos en la STC 3/1981, de 2 de febrero, FJ 11) no significa, obviamente, que se haya descartado dicha garantía en sí; únicamente que su verificación ha de corresponder al Poder Judicial ordinario en tanto no se establezca otra cosa.»

Por tanto, y al admitir el Tribunal Constitucional la existencia de «una diversificación de regímenes normativos entre una disciplina general para las asociaciones comunes (actualmente contenida en la LO 1/2002, reguladora del derecho de asociación)» y otra para los partidos políticos, resultaría posible añadir, a los motivos de disolución previstos en el artículo 22 CE, los relacionados, a sensu contrario al menos, en el 6, es decir, en lo que aquí interesa y en este momento, los del artículo 10.2 b) de la Ley Orgánica: «cuando [el partido] vulnere de forma reiterada y grave la exigencia de una estructura interna y un funcionamiento democráticos, conforme a lo previsto en los artículos 7 y 8 de la presente Ley». En estos supuestos la resolución judicial que lo declare no tendría por qué tener el mismo carácter que las del artículo 22 que, por referirse «a las que persigan fines o utilicen medios tipificados como delito», es de toda evidencia que deben tener naturaleza penal (bien es cierto que perseguir un fin tipificado como delito no es lo mismo que tener «por objeto cometer algún delito» como con toda precisión establece el artículo 515.1º del Código Penal).

El instrumento punitivo no tendría que ser utilizado cuando el hecho que motiva la disolución, el funcionamiento no democrático del partido, ni está tipificado ni sería proporcionado contrarrestarlo con ese género de reacción. No existiría por tanto obstáculo alguno para proceder a la disolución por esta razón sin necesidad de utilizar el proceso penal²⁸. Lo que ocurre, lo hemos señalado con anterioridad, es que el constituyente al exigir un funcionamiento de ese carácter no estaba pensando en los modelos de organización de las asociaciones burguesas, pues tan democráticas eran éstas como las «proletarias». Su objetivo era eliminar a los grupos «de carácter militar o paramilitar», es decir, impedir la legalización de la extrema derecha. No se trata de una mera especulación, los debates constituyentes lo ponen de relieve. La reciente superación del autoritarismo franquista había colocado a la izquierda, también a la comunista, al lado de los vencedores. Todavía, en los años setenta, el «centralismo democrático», la forma de estructuración de los leninistas se consideraba el modelo adecuado para la clase obrera. Pero esta es otra cuestión distinta a la que ahora tratamos.

El problema de la necesidad de una resolución judicial de carácter penal se va a plantear, por tanto, con respecto a los partidos a que alude expresamente el artículo 10-2 c) de la Ley Orgánica, es decir, aquellos que pueden ser disueltos «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»²⁹. Y la cuestión tiene una enorme importancia porque, en nuestra opinión, las enumeradas en dicho precepto constituyen acciones en sí mismas susceptibles de ser tipificadas penalmente. Basta con repasar su concreta descripción:

«a) Vulnerar sistemáticamente las libertades y derechos fundamentales, promoviendo, justificando o exculpando los atentados contra la vida o la integridad de las personas, o la exclusión o persecución de personas por razón de su ideología, religión o creencias, nacionalidad, raza, sexo u orientación sexual.

b) Fomentar, propiciar o legitimar la violencia como método para la consecución de objetivos políticos o para hacer desaparecer las condiciones preci-

28 Por otra parte, no se ha puesto suficientemente de relieve que el mismo artículo 22, en su número 3, prohíbe también las asociaciones «secretas». No se admite, por tanto, la creación de un partido de esta índole. Pero podría ocurrir que, sin serlo, y una vez en funcionamiento, tomase de hecho ese carácter. Lo que no tendría por qué implicar, por ese mero dato, la realización de tipo alguno delictivo. Sin embargo, de no poder ser disuelta más que por el Juez penal, carecería de efecto alguno la prohibición.

29 No hace falta recordar que la Sala especial del Tribunal Supremo prevista en el art. 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial cuya competencia para la disolución del partido político, en los supuestos previstos en los párrafos b) y c) del apartado 2 del artículo 9 de la Ley de Partidos, establece esta norma no es, en estos casos, un Tribunal Penal. *Es más, en el estricto terreno probatorio, el art. 11.5 remite a la Ley de Enjuiciamiento Civil*

sas para el ejercicio de la democracia, del pluralismo y de las libertades políticas.

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.»

Podría decirse que ninguna de estas actividades constituye en sí misma figura de delito del art. 515 del Código penal, sobre asociaciones ilícitas. Pero, con independencia de que cualquiera de ellas, o de las conductas relacionadas en el 9.3, podría dar lugar perfectamente a una acusación por apología del terrorismo o por su provocación, conspiración o proposición, lo que nos interesa resaltar es el hecho de que absolutamente todas podrían ser utilizadas a la manera de prueba indiciaria de la comisión de ese tipo delictivo. Y si ello es así, no parece muy legítimo desplazar el problema de tal género de prueba en proceso penal, con toda la dificultad que comporta su acreditación, a un terreno distinto, pues en nuestra opinión se estaría incidiendo en fraude de ley penal.

Para captar en toda su amplitud la cuestión, habría que recordar que el art. 515 del Código penal establece que son punibles las asociaciones ilícitas, teniendo tal consideración, entre otras: «1º Las que tengan por objeto cometer algún delito o, después de constituidas, promuevan su comisión. 2º Las bandas armadas, organizaciones o grupos terroristas. 3º Las que, aun teniendo por objeto un fin lícito, empleen medios violentos o de alteración o control de la personalidad para su consecución. 4º Las organizaciones de carácter paramilitar...» Y lo interesante, desde el análisis que realizamos, es que por su parte el art. 520 del mismo Código establece que los Jueces o Tribunales, en estos supuestos «acordarán la disolución de la asociación ilícita y, en su caso, cualquiera otra de las consecuencias accesorias del art. 129 de este Código».

Desde una correcta técnica jurídica, el problema surgiría si concluyéramos que se ha acudido a la vía de la letra c) del art. 10.2 de la Ley, y no a la pertinente acusación en concreto proceso penal, al objeto de facilitar la ilegalización, sin necesidad de asumir el difícil y complejo coste de la prueba eliminando de golpe todas las garantías propias de la defensa de los imputados (el tema del principio de personalidad lo trataremos posteriormente). La imposibilidad, o mera dificultad, para acreditar la realización de un tipo habría llevado a la instrumentación de técnicas que permiten operar con

más facilidad al aparato estatal. Para resolver un enorme problema social, el de la existencia de organizaciones políticas que prestan apoyo al terrorismo, se intentaría dejar a un lado el proceso penal acudiendo a otros instrumentos más susceptibles de ser utilizados con éxito.

La disolución prevista en el artículo 520 del CP constituye una consecuencia accesoria de la apreciación de un «tipo», el del art. 515, que exige que la acusación consiga vencer todas las dudas. ¿Es legítimo entonces que se haya actuado en la forma que se ha hecho? Para responder con cierta lógica, debería bastar con acudir a los principios generales que sirven para orientar la actuación del aparato represivo del Estado. Y lo cierto es que todo ordenamiento se construye sobre la necesidad de garantizar la defensa de determinados bienes jurídicos, utilizando muy distintas técnicas, la mayoría de ellas de carácter no penal. En principio, podría decirse que la represión punitiva se reserva exclusivamente para proteger los de mayor importancia.

La tipificación de una determinada infracción supone así una amenaza: la de las graves consecuencias que se derivarían de la realización de un delito o falta. Pero constituye también una importante garantía: no cabe la imposición de una pena sin un proceso tramitado con estricto respeto al derecho de defensa y bajo la presunción de la inocencia del acusado que no puede ser destruida sin la aportación de las correspondientes pruebas de cargo³⁰. Es más, el derecho penal de los tiempos modernos estableció en su momento que las dudas debían ser resueltas a favor del imputado. Señalado todo lo anterior, es cierto, lo reconoce la STC de 8 de junio de 1981, que «un mismo bien jurídico puede ser protegido por técnicas administrativas o penales, si bien, en el primer caso, con el límite que establece el propio art. 25.3 al señalar que la Administración civil no podrá imponer sanciones que, directa o subsidiariamente, impliquen privación de libertad»³¹.

Fuera de esta excepción, cabría aceptar que el ordenamiento prevea la imposición de sanciones empleando técnicas de carácter administrativo. Pero lo que no sería admisible es castigar en esta forma hechos previstos en el Código Penal al objeto de evitar la aplicación de las reglas propias de ese proceso, debilitando las posibilidades de defensa de los imputados. La infracción puede ser sancionada con técnicas administrativas o penales dependiendo de su naturaleza y gravedad. Y, de seguirse criterios de ló-

³⁰ Es cierto que una consolidada doctrina constitucional ha proyectado todas las garantías del proceso penal sancionador. No basta con ello, sin embargo, porque el juez administrativo no es juez penal y además la construcción del ordenamiento sancionador con criterio de racionalidad estaría dirigida al fracaso si entendiéramos que otros jueces pueden hacer lo mismo que los tribunales del orden penal.

³¹ Es lógico, la prisión ha constituido, al menos en los últimos siglos, el mal esencial con el que han amenazado los sistemas punitivos. Y, desde luego, al menos desde Beccaría, no sería posible imponerla arbitrariamente, sino con arreglo a unos determinados requisitos: los del proceso penal

gica y proporcionalidad cosa que no siempre se hace, la sanción penal sería siempre la de más gravedad. Caso contrario, y de utilizar una vía u otra a la conveniencia del aparato estatal, se estaría eludiendo de manera fraudulenta las garantías propias del ordenamiento punitivo.

Sorprendentemente, la STC de 12 de marzo de 2003 que, como hemos visto, conoció del recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno Vasco contra distintos preceptos de la Ley de Partidos no se ocupa, en lo absoluto, de este tema. Es más, la problemática planteada por el ejercicio de la potestad sancionadora estatal es abordada desde unos razonamientos que merecen ser calificados al menos como discutibles, no ya cuando se trata del bis in idem, sobre todo cuando se llega a la paradójica conclusión de que «la ilegalización y disolución de un partido político es, desde luego, una consecuencia gravosa [pero]ello no las convierte, sin más, en medidas punitivas, pues, en otro caso, habría que conceder, como alega el Abogado del Estado, que toda consecuencia jurídica desfavorable o la simple denegación de un beneficio encerraría un componente sancionador».

Y se añade:

«Como señalamos en las TC SS 164/1995, de 13 de noviembre (FJ 3) y 276/2000, de 26 de noviembre (FJ 4), para determinar si una consecuencia jurídica tiene o no carácter punitivo habrá que atender, ante todo, a la función que tiene encomendada en el sistema jurídico. De modo que si tiene una función represiva y con ella se restringen derechos como consecuencia de un ilícito, habremos de entender que se trata de una pena en sentido material; pero si en lugar de la represión concurren otras finalidades justificativas deberá descartarse la existencia de una pena, por más que se trate de una consecuencia gravosa (en el mismo sentido, ya la TC S 239/1988, de 14 de diciembre, FJ 2) A lo que ha de añadirse que «hemos negado la existencia de una función retributiva porque las medidas impugnadas tenían la finalidad de constreñir a la realización de una prestación o al cumplimiento de una obligación concreta» (TC S 239/1988, FJ 2) o, en fin, tenían como único objetivo «restablecer la legalidad conculcada» (TC S 119/1991, FJ 3)». No basta, pues, la sola pretensión de constreñir al cumplimiento de un deber jurídico (como ocurre con las multas coercitivas) o de restablecer la legalidad conculcada frente a quien se desenvuelve sin observar las condiciones establecidas por el ordenamiento para el ejercicio de una determinada actividad. Es preciso que, de manera autónoma o en concurrencia con esas pretensiones, el perjuicio causado responda a un sentido retributivo, que se tra-

duce en la irrogación de un mal añadido al que de suyo implica el cumplimiento forzoso de una obligación ya debida o la imposibilidad de seguir desarrollando una actividad a la que no se tenía derecho. El restablecimiento de la legalidad infringida deriva siempre en el perjuicio de quien, con su infracción, quiso obtener un beneficio ilícito del que se ve privado. El carácter de castigo criminal o administrativo de la reacción del ordenamiento sólo aparece cuando, al margen de la voluntad reparadora, se infringe un perjuicio añadido con el que se afecta al infractor en el círculo de los bienes y derechos de los que disfrutaba ilícitamente.»

Como ya señalamos, la argumentación nos llama la atención incluso desde la precisión conceptual de los términos utilizados. En el fondo, da la impresión de que lo que se quiere decir, aunque en realidad no se haga, es que una cosa es que un determinado partido no cumpla, o deje de cumplir, los requisitos necesarios que justifican su legalización, y entonces la consecuencia será su disolución, lo que no puede entenderse como una sanción. Y otra, muy distinta, la reacción del aparato estatal frente a la lesión de bienes jurídicos protegidos previamente, dada su relevancia, por el legislador con una amenaza de carácter penal o administrativo. Sin embargo, en este caso, basta con analizar el artículo 9, sería sencillamente forzado entender que no se está utilizando la potestad sancionatoria. Cómo se podría sostener lo contrario cuando paradójicamente el TC, en la misma sentencia, FJ décimo, llega a decir lo siguiente:

«Ha de admitirse, con el Gobierno Vasco, que, en efecto, al «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», tal como reza la letra a) del art. 9.2 LOPP, se realizan conductas que pueden tener encaje en preceptos como los artículos 515, 576 y 578 del CP. Y que lo mismo puede decirse de las descritas en las letras b) [«fomentar, propiciar o legitimar la violencia como método para la consecución de objetivos políticos o para hacer desaparecer las condiciones precisas para el ejercicio de la democracia, del pluralismo y de las libertades públicas] y c) del propio artículo 9.2...»

Es decir, el propio TC, aunque sólo sea por imprecisión de redacción, reconoce que el artículo 9.2 de la Ley de Partidos se está refiriendo a conductas que «pueden tener encaje» en determinados tipos delictivos y, a pesar de ello, el restablecimiento del orden jurídico no tendría carácter sancionador. ¿Se sabe realmente lo que se está diciendo? Es difícil asegurarlo sobre todo si tenemos en cuenta que, en su fundamento jurídico sexto, la

sentencia señala que «en la Exposición de Motivos [la Ley] parte de la base de la distinción entre ideas o fines proclamados por un partido, de un lado, y sus actividades, de otro, destacando que los únicos fines explícitamente vetados son aquellos que incurren en el ilícito penal de suerte que cualquier proyecto u objetivo se entiende compatible con la Constitución siempre y cuando no se defienda mediante una actividad que vulnere los principios democráticos o los derechos fundamentales de los ciudadanos».

En consecuencia, y en lo que ahora importa, la sentencia termina señalando: «la Ley contempla como causas de ilegalización, precisamente, conductas, es decir, supuestos de actuación de partidos políticos que vulneran con su actividad, y no con los fines últimos recogidos en sus programas, las exigencias del artículo 6, que la Ley viene a concretar». Se mire como se mire, la única conclusión lógica de todo lo anterior es que la Ley de Partidos está imponiendo concretas sanciones, no meras consecuencias graves derivadas de la falta de cumplimiento de determinados requisitos, a organizaciones políticas que infringen, y de modo grave, nuestro ordenamiento jurídico. Pero además la sanción prevista, la disolución, es la misma que nuestro Código Penal prevé para las asociaciones tipificadas como ilícitas en su artículo 515.

Si llegáramos a la conclusión de que nuestro Estado de Derecho puede eludir las garantías establecidas en su legislación penal, mediante el sencillo procedimiento de calificar como le convenga las conductas que pretende eliminar, estaríamos poniendo en serio peligro la propia solidez y coherencia del sistema. Ciertamente, nuestro razonamiento podría ser objeto de una última objeción: el Derecho Penal está dominado por el principio de personalidad, es decir, sólo el hombre o persona individual es responsable criminal de los hechos delictivos. Y como quiera que las sanciones contempladas en la Ley de Partidos están previstas en exclusividad para las organizaciones no se produciría ninguna colisión ni incompatibilidad con las «penas» que pudieran imponerse a sus militantes, sujetas a otras técnicas y requisitos.

Una cosa sería la actividad delictiva de un miembro de la organización, que daría lugar a la aplicación del ordenamiento penal y otra, bien distinta, la vulneración del ordenamiento constitucional por parte del partido al que pertenece que, en casos de especial gravedad, podría llevar a la disolución. Se trataría de supuestos distintos que no podrían dar lugar ni a la aplicación del *ne bis in idem* ni a la alegación de fraude de ley penal pues los objetivos perseguidos por el aparato estatal serían diversos. Sin embargo, la objeción no nos resulta convincente. Para empezar, la propia Ley es hasta tal punto consciente de sus objetivos últimos que incide en el error de señalar, en el artículo 10.2 a), que la disolución judicial del partido tendrá lugar cuando «incurra en supuestos tipificados como asociación ilícita en el Código Penal», siendo así, como es de

toda evidencia, que sólo podrían incidir en tales tipos concretos individuos, no las organizaciones en las que se integran.

Lo que ocurre es que legislador debía saber, no podría explicarse lo contrario, que la única posibilidad de conseguir la disolución prevista en el artículo 520 del CP, y a la que se refiere el artículo 22.2 de la CE, era mediante la condena de sus miembros. En la práctica, entonces, no hay distinción alguna: en uno y otro caso, en el criminal por vía de consecuencia accesoria, se trata de conseguir la ilegalización de una organización. Y como quiera que un procedimiento penal constituye una vía demasiado costosa, sobre todo por las garantías y requisitos a que está sujeto, la solución ha querido encontrarse en un marco distinto, y más fácil. Sin embargo, desde el momento en que un Estado de Derecho comienza a «hacer trampas», en contra de sus propias reglas, habrá llegado la hora de preocuparse seriamente por la estabilidad del sistema y el mantenimiento de la confianza de sus ciudadanos.