



Universidad
Zaragoza

Trabajo de Fin de Grado

Régimen jurídico de partidos políticos en España. **Ilegalización de partidos y anulación de candidaturas electorales**

Autor

Álvaro de la Fuente Diez

Tutor

Enrique Cebrián Zazurca

Facultad de Derecho

2015

SUMARIO

CUESTIONES PREVIAS	8
INTRODUCCIÓN	11
I. MARCO CONSTITUCIONAL	13
1. Derecho de asociación política	13
2. Derecho de participación política	14
II. LO 6/2002, DE PARTIDOS POLÍTICOS. LA DECLARACIÓN DE ILEGALIDAD	16
1. Régimen jurídico hasta 2002	16
2. Causas de su aprobación y finalidad.....	18
3. De las actividades y no de los fines. La democracia militante	18
4. <i>Ius puniendi</i> del Estado, principio <i>non bis in idem</i> y de proporcionalidad	21
5. Causas de disolución del artículo 10. El elemento objetivo	23
5.1 Supuesto de asociación ilícita según el Código Penal	23
5.2 Vulneración de forma continuada, reiterada y grave de la exigencia de una estructura interna y funcionamiento democrático.....	24
5.3 Vulneración reiterada y grave de los principios democráticos o perseguir el deterioro o destruir el régimen de libertades	24
5.3.1 <i>Introducción. El artículo 9 y la cuestión de la Ley singular</i>	24
5.3.2 <i>Contenido e interpretación del artículo 9</i>	26
6. Elemento subjetivo. El partido político	28

7. Órgano jurisdiccional competente. El artículo 61 LOPJ	29
8. Legitimación activa para iniciar el procedimiento. El Gobierno y el Ministerio Fiscal	29
9. Procedimiento	30
10. Efectos de la disolución judicial	30
10.1 Liquidación patrimonial del partido político disuelto	31
10.2 Cese de la actividad del partido disuelto. La prohibición de la sucesión fraudulenta	31
10.2.1 Sucesión fraudulenta por una agrupación de electores	31
10.2.2 Sucesión fraudulenta por otro partido de nueva creación	33
10.2.3 Sucesión fraudulenta por otro partido ya existente.....	33
11. Causas de la declaración judicial de extinción de un partido político. El artículo 12 bis	34
III. ANULACIÓN DE CANDIDATURAS DE PARTIDOS ILEGALIZADOS.....	35
1. Objeto y finalidad	35
2. Elemento objetivo. Especial referencia a la incompatibilidad sobrevenida del artículo 6.4 LOREG.....	35
2.1 Incompatibilidad sobrevenida del artículo 6.4 LOREG	36
3. Elemento subjetivo	38
3.1 Candidaturas de partidos políticos, federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores que sucedan la actividad de un partido político ilegalizado	38
3.1.1 Partido político.....	38
3.1.2 Federación.....	38
3.1.3 Coalición electoral	38

3.1.4	<i>Agrupación de electores</i>	39
3.2	Cargos electos. El Art. 6.4 LOREG.....	39
4.	Procedimiento.....	39
4.1	Presentación de candidaturas.....	39
4.2	Resolución de la Administración Electoral competente.....	40
4.3	Recurso contencioso electoral. El artículo 49.1 LOREG	40
4.3.1	<i>Candidatura</i>	40
4.3.2	<i>Gobierno y Ministerio Fiscal</i>	40
4.4	Órgano jurisdiccional competente. El artículo 61 LOPJ	41
4.5	El supuesto del artículo 6.4 LOREG	41
IV.	RECURSOS	43
1.	Recurso de amparo	43
2.	Recurso ante el TEDH.....	44
V.	CONCLUSIONES	46
	BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS DOCUMENTALES	49
	JURISPRUDENCIA	52

ABREVIATURAS UTILIZADAS

- ANV/EAE** – Acción Nacionalista Vasca / Eusko Abertzale Ekintza
- ASB** – Abertzale Sozialisten Batasuna
- ATS** – Auto del Tribunal Supremo
- BOE** – Boletín Oficial del Estado
- CE** – Constitución Española
- CEDH** – Convención Europea de Derechos Humanos
- CP** – Código Penal
- EA** – Eusko Alkartasuna
- EH** – Euskal Herritarrok
- ETA** – Euskadi Ta Askatasuna
- HB** – Herri Batasuna
- LECrim** – Ley de Enjuiciamiento Criminal
- LO** – Ley Orgánica
- LOPJ** – Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial
- LOPP** – Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos
- LOREG** – Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General
- LOTC** – Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional
- PCTV/EHAK** – Partido Comunista de las Tierras Vascas / Euskal Herrialdeetako Alberdi Komunista
- PP** – Partido Popular
- PSOE** – Partido Socialista Obrero Español
- STC** – Sentencia del Tribunal Constitucional
- STS** – Sentencia del Tribunal Supremo
- TC** – Tribunal Constitucional
- TEDH** – Tribunal Europeo de Derecho Humanos
- TS** – Tribunal Supremo

CUESTIONES PREVIAS

OBJETO DEL TRABAJO

El presente trabajo tiene por fin el análisis de la legislación en materia de ilegalización de partidos políticos y los mecanismos establecidos para el cumplimiento de dicha ilegalización, como es la imposibilidad de que fraudulentamente cualquier tipo de ente político sucesor del ilegalizado pueda constituirse en partido, aprovecharse de la existencia de un partido ya existente para continuar con su actividad o presentarse a unas elecciones.

El origen del análisis tiene lugar en la Constitución Española y el régimen existente desde la aprobación de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, que implica el cambio en la forma de afrontar el problema del terrorismo en España.

Así, los dos ámbitos legales a tener en cuenta –uno consecuencia de otro– son, por un lado, la LOPP y, por otro, la LOREG que, en aplicación de aquella, va a sufrir tres reformas desde 2002 para adecuar y perfeccionar el espíritu de la LOPP en el ámbito del Derecho electoral.

RAZÓN DE LA ELECCIÓN DEL TEMA Y JUSTIFICACIÓN DE SU INTERÉS

El terrorismo en España ha sido, hasta hace unos pocos años, una de las más grandes preocupaciones de la sociedad aparte del paro, la situación económica, la corrupción y, ya lejanamente, la estabilidad democrática. Principalmente, el fenómeno terrorista lo ha protagonizado ETA, dotado de una potente estructura política, militar y social, siendo quien ha centrado la actividad legislativa en todos los ámbitos relacionados con el terrorismo, a lo que hay que unir la vasta literatura jurisprudencial nacida.

La potente estructura política del entorno de ETA ha motivado la aparición de un régimen jurídico que pone el foco en impedir que organizaciones políticas que apoyen o se sirvan de medios violentos puedan participar legalmente en el sistema democrático.

El estudio de ese sistema legal y la aplicación que se ha hecho de él centran el interés de este trabajo haciendo hincapié en las causas de ilegalización, los efectos que produce esta y la vigilancia del cumplimiento que hacen los actores legitimados, así como evitar la participación en procesos electorales por parte de este tipo de organizaciones.

METODOLOGÍA

Para la realización de este trabajo, el apoyo fundamental –aparte de la legislación central objeto de análisis (LOPP y LOREG)– ha sido la jurisprudencia tanto del Tribunal Supremo como del Tribunal Constitucional que ha delimitado y concretado el contenido de la legislación aplicándola al caso concreto, destacando la STC 48/2003, de 12 de marzo. Sin duda, se ha acudido además a la doctrina para asentar conceptos y dirigir adecuadamente la realización del trabajo abarcando los aspectos fundamentales del marco legal creado desde 2002.

INTRODUCCIÓN

Toda sociedad requiere dotarse de normas para optimizar la convivencia, especialmente en un sistema democrático. No cabe duda de que las normas, a su vez, tratan de responder a los desafíos que la realidad concreta plantea, siendo natural además que esa respuesta se produzca a consecuencia del hecho que lo provoca, es decir, la norma por desgracia acostumbra a ir detrás de la realidad.

No se pone en cuestión la necesidad de regulación en un ordenamiento jurídico de una realidad positiva como son los partidos políticos en una democracia, y que garantice un funcionamiento interno adecuado y sostenga los principios informadores de nuestro sistema de convivencia.

Desde hace trece años, en España se ha puesto el foco sobre la necesidad de impedir que un partido utilice medios violentos o se apoye en ellos para ejercer su actividad, mientras que la segunda demanda necesaria, referente al funcionamiento interno democrático, se ha visto desarrollada recientemente.

Entrando en arena, este trabajo versa sobre la dimensión externa de los partidos políticos. España se ha constituido en un Estado social y democrático de Derecho que defiende la posibilidad de perseguir cualquier fin utilizando medios pacíficos. Como se verá, no se contempla el modelo de democracia militante, como ocurre por ejemplo en Alemania, lo cual, por otra parte, no está reñido con dotarse de un régimen jurídico estricto, densamente regulado, para evitar cualquier tipo de laguna jurídica.

No obstante, hay que decir que el nacimiento de esta legislación ha sido a golpe de los desafíos planteados por la realidad o más bien por una realidad concreta, la que tiene origen en el País Vasco y se vincula con el desarrollo de la actividad de la banda terrorista ETA, cuya finalidad política ha sido (*¿y es?*) la independencia de los territorios que integran la denominada Euskal Herria (Álava, Guipúzcoa, Vizcaya, Navarra, Baja Navarra, Labort y Sola).

Así, se va a examinar el ordenamiento jurídico que se ha ido creando desde el año 2002 que si bien es una regulación aplicable a todos los casos que pudieran darse –y que se tratará oportunamente–, no se puede eludir que la mirada ha sido puesta sobre un fenómeno concreto.

De tal manera, el objeto central de este trabajo será el marco constitucional dentro del cual se desarrolla la actividad política por medio de los partidos políticos, la regulación de carácter legal de los partidos políticos –haciendo énfasis en los supuestos bajo los que pueden ser ilegalizados por su actividad externa– así como la legislación electoral para evitar que este tipo de organizaciones, fraudulentamente, puedan –a pesar de la declaración de ilegalidad– concurrir a los diversos procesos electorales que tengan lugar. Se hace referencia, además, a la jurisprudencia resultada de la aplicación de la Ley en los casos concretos y los mecanismos existentes para que las partes implicadas puedan ver tutelados sus derechos conforme a lo dispuesto en el artículo 24 CE.

I. MARCO CONSTITUCIONAL

El marco constitucional en el que se incluye la materia a tratar en este trabajo es el de los derechos políticos. Se regulan en la Sección Primera del Capítulo II del Título I de la Constitución, con la rúbrica ‘De los derechos fundamentales y de las libertades públicas’, por lo que el nivel de protección del que gozan es el recogido en el artículo 53.2 CE, es decir, *“cualquier ciudadano podrá recabar su tutela ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad, y en su caso, a través de recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional”*. Dichos derechos políticos se hallan concretizados en los artículos 21 a 23. Tienen una relación directa entre ellos y, a su vez, precisan de otros derechos fundamentales, como es el caso de la libertad de expresión, recogida en el artículo 20; o de otros preceptos que suponen un plus de protección al ejercicio de estos derechos, como ocurre con los partidos políticos, asociaciones de relevancia constitucional, según el artículo 6.

En materia de legalidad de partidos políticos y de candidaturas electorales, ocupan un lugar central el derecho de asociación política (que supone una relación estrecha de los artículos 22 y 6 CE) y el derecho de participación política. Ambos derechos están presididos, a su vez, por los principios democrático y pluralista, como se indica en el artículo 1.1 CE, al constituirse España en un Estado social y democrático de Derecho y teniendo por valores superiores del ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo.

1. DERECHO DE ASOCIACIÓN POLÍTICA

El constituyente de 1978 quiso dejar claro que los partidos políticos, en concordancia con la evolución experimentada desde el siglo XIX en las primeras democracias liberales y que concluiría en la segunda posguerra mundial, son elementos de importante relevancia en el funcionamiento del Estado de Derecho. Así, los partidos se configuran como asociaciones cualificadas debido a sus específicas funciones constitucionales, es decir, se trata de asociaciones de relevancia constitucional como se recoge en el artículo 6 CE al expresar el pluralismo político, concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular

y ser el instrumento más importante de participación política. Son expresión del pluralismo, reflejo de la sociedad democrática.

Producto de su cualificación como asociación son las exigencias constitucionales – aparte de las genéricas de ejercicio libre dentro de los límites establecidos en la Constitución y la Ley– de funcionamiento democrático en cuanto a estructura interna y funcionamiento¹, núcleo central de la regulación de la LOPP.

A pesar de considerar constitucionalmente a los partidos como un tipo específico de asociación², se deben ajustar al régimen constitucional básico de estas recogido en el artículo 22 que reconoce tal derecho siempre que: a) “no persigan fines o utilicen medios tipificados como delito”; b) “se inscriban en un registro” a efectos de publicidad (si bien en el caso de los partidos políticos, la inscripción en el Registro de Partidos Políticos dependiente del Ministerio del Interior –tal y como dispone el artículo 3 LOPP– tiene efectos constitutivos, rasgo de la consideración del partido como asociación cualificada); c) no se trate de asociaciones secretas ni de carácter paramilitar, que estarán prohibidas; todo ello pudiendo ser “disueltas o suspendidas en sus actividades” por resolución judicial.

En resumen, los partidos políticos disfrutan del régimen de protección dispuesto para las asociaciones en el artículo 22 CE, con las concreciones y especificaciones derivadas del citado artículo 6.

2. DERECHO DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA

En la Constitución se reconocen diversas formas de participación en asuntos públicos entre las que destacan los derechos de participación política, vinculados al principio de soberanía popular (artículo 1.2) y al pluralismo político (artículo 1.1).

En el artículo 23 se regulan los derechos de sufragio activo y pasivo. El primero admite dos modalidades: de forma directa o a través de representantes. Respecto del

¹ STC 10/1983, de 21 de febrero, FJ 3º.

² STC 3/1981, de 2 de febrero, FJ 1º.

derecho de sufragio pasivo, de especial interés a efectos de este trabajo, se encuentra en el apartado 2 del citado artículo.

Relativo a la titularidad, el artículo 13.2 establece que *“sólo los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho al sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales”*, artículo, a propósito, modificado por la reforma constitucional de 27 de agosto de 1992, en cumplimiento de lo dispuesto en el Tratado de la Unión Europea de 1992, al incluir los caracteres *“y pasivo”* en dicho texto. Se trata del único derecho que la Constitución atribuye exclusivamente a los españoles, al configurarse como un derecho por el que se eligen los órganos que representan la soberanía del Estado. Excepción habida a lo dispuesto en el artículo en lo referido a elecciones municipales.

Consiste en un derecho de titularidad de las personas físicas, es decir, como se indicó en el punto que trataba el derecho de asociación política, los partidos son el instrumento más importante para la participación política (si bien no el único pues, tal y como se regula en el artículo 44 LOREG, además de los partidos [y federaciones] pueden presentar candidaturas a las diversas elecciones las coaliciones y las agrupaciones de electores constituidas legalmente).

Por otra parte, en cuanto al régimen jurídico y contenido concreto del derecho de sufragio pasivo, este implica el derecho de acceso a cargos públicos, el derecho a permanecer en el mismo y el derecho a desempeñar el cargo público, teniendo en cuenta que la titularidad del derecho de participación es de los ciudadanos, no de los soportes electorales (ya se trate de partidos, coaliciones o agrupaciones, meros instrumentos), y que los representantes, una vez elegidos, lo son de los ciudadanos, no de los partidos, y no solo de los electores que los eligieron, sino de todo el cuerpo electoral del ámbito de que se trate.

II. LO 6/2002, DE PARTIDOS POLÍTICOS. LA DECLARACIÓN DE ILEGALIDAD

La LOPP ocupa un lugar primordial de la regulación legal de los partidos políticos que marca un punto de inflexión en la regulación de los partidos en España. Contiene quince artículos, cuatro disposiciones adicionales, una transitoria, una derogatoria y dos finales, orientada de forma importante a los aspectos negativos de la actividad de los partidos políticos, es decir, las conductas prohibidas, causas de ilegalización, procedimiento y sus efectos; así como la clara basculación de la regulación hacia la tipificación de la forma de proceder de un sector político de la sociedad vasca apoyado, sustentado y dirigido por la banda terrorista ETA, siendo natural plantearse si el contenido mencionado de esta Ley hubiera existido en caso de no haber padecido el problema del terrorismo.

El objeto de este capítulo del trabajo se va a centrar en las causas de ilegalización y suspensión de un partido político, la interpretación integral dada por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 48/2003, de 12 de marzo, así como el procedimiento de ilegalización [y suspensión], la legitimidad activa y pasiva, órgano competente, y recursos contra la resolución del conflicto.

1. RÉGIMEN JURÍDICO HASTA 2002

Desde la entrada en vigor de la CE a la LOPP, se aplicó la Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de Partidos Políticos, Ley que en apenas seis artículos establecía el régimen jurídico básico de los partidos refiriéndose su artículo 5 de forma vaga a la suspensión y disolución de los partidos.

La insuficiente regulación legal del citado artículo dio lugar a numerosos debates doctrinales durante sus casi veinticuatro años de vigencia. En primer lugar, relativo a la novedad introducida por la Ley 21/1976, de 14 de junio, sobre el Derecho de Asociación Política, en su artículo 5.2.b) que suponía el fin del monopolio del CP respecto a la regulación de la disolución y suspensión de partidos políticos, al poder activarse tales mecanismos en caso de que la organización y/o la actividad del

partido en cuestión fuera contraria a los principios democráticos. Se discutía la posibilidad de aplicar un control judicial a los partidos más allá de la legislación penal. Autores como Ignacio de Otto o Javier Jiménez Campo defendían esta postura. Este último decía que los límites de actuación de los partidos políticos debían ser los de las asociaciones en general, abogando por que la mejor manera de defensa de los principios democráticos –haciendo ceder excesos constitucionales no permitidos en el derecho de asociación– solo podría ser a través de las normas penales que protegen los valores jurídicos fundamentales. Por otra parte, hay que recordar lo dicho posteriormente por la STC 48/2003 –y expresado en el punto I.1 de este trabajo– de que las asociaciones políticas no son sino asociaciones cualificadas³, derivado de su importancia como instrumentos centrales de participación política, dejando sin efecto –a mi juicio– la tesis defendida por los constitucionalistas citados.

En segundo lugar, superando la discusión previa, otros autores entraban en el fondo de la cuestión, es decir, sobre la regulación material del artículo 5.2.b), o más genéricamente sobre la necesidad de que los partidos, en su funcionamiento y actividad se ajustaran a los principios constitucionales y democráticos, careciendo, ya que sin legalidad la democracia tampoco es posible. Luis María Díez Picazo⁴ defendía que la disposición del artículo 5.2.b) tenía su amparo en el mandato constitucional del artículo 6 CE, al referirse al “*respeto a la Constitución y a la ley*”, entendiendo tal mandato como una imposición en los medios, y no en los fines, dejando fuera de nuestro sistema la democracia militante existente en otros sistemas como el alemán (según se expone en el punto I.1).

Finalmente, en último lugar, Raúl Morodo y Pablo Lucas Murillo de la Cueva⁵ sintetizaban el problema real de regulación de la Ley de Partidos de 1978, en la insuficiencia y deficiente redacción del control extrapenal del artículo 5.2.b), generando inseguridad jurídica y un efecto llamada al activismo judicial. La

³ STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 6º.

⁴ DIEZ-PICAZO, L.M., “Problemas constitucionales de la relevancia pública de los partidos políticos: el control judicial”, en *Jornadas de Estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución*, Ed. Ministerio de Justicia, Centro de Publicaciones, Madrid, 1988, p. 1746-1747.

⁵ MORODO, R. y MURILLO DE LA CUEVA, P.L., “Artículo 6: Los partidos políticos”, *Comentarios a la Constitución española de 1978, Vol. 1*, Edersa, Madrid, 1996, p. 301-389.

necesidad, por tanto, era de concretar la norma, o sea, los supuestos en los que se incurría en una actividad contraria a la Constitución y a la Ley.

2. CAUSAS DE SU APROBACIÓN Y FINALIDAD

La declaración del fin del alto el fuego por ETA el 2 de diciembre de 1999 da lugar a una nueva etapa de política antiterrorista en todos los frentes. Desde reformas del Código Penal, la firma del Acuerdo por las Libertades y contra el Terrorismo (Pacto Antiterrorista) por PP y PSOE el 8 de diciembre de 2000, la inclusión de todas las organizaciones del entorno de ETA ilegalizadas por los tribunales españoles en las listas de organizaciones terroristas (caso de la UE y EEUU, por ejemplo), intensificación de las políticas penitenciarias como la dispersión de presos de ETA o la no concesión del tercer grado penitenciario a sus miembros, etc.

Sin lugar a dudas parte de esta estrategia fue la aprobación de la nueva LOPP, con el consenso de PSOE y PP. Tras la nueva ola de atentados, los partidos mayoritarios entendieron que para una mayor asfixia de la banda terrorista era necesario cortar todo tipo de apoyo social o público, y entre ellos el aparato político de ETA, HB – refundado en 2001 como Batasuna–, así como la coalición electoral EH.

Por ello, era necesario un nuevo texto legal que tipificara con mayor concreción las causas que podrían ser constitutivas de ilegalización de un partido, dada la insuficiencia del artículo 5 de la Ley de 1978.

3. DE LAS ACTIVIDADES Y NO DE LOS FINES. LA DEMOCRACIA MILITANTE

A diferencia de otros ordenamientos constitucionales, nuestro sistema no contempla la democracia militante, concibiendo esta como un estricto mecanismo de defensa de la Constitución, mediante el control de los fines programáticos de los partidos políticos. Autores de relevancia en la literatura de esta cuestión son Ignacio de Otto⁶

⁶ DE OTTO, I., *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.

y Francisco J. Bastida⁷, definiendo aquel que la defensa de la Constitución –idea surgida (y constitucionalizada en el artículo 21.2 de la Ley Fundamental de Bonn) en la Alemania Occidental de la posguerra– tiene por objeto la ‘democracia capaz de defenderse’, es decir, preservar frente al cambio no el ordenamiento constitucional concreto, sino el orden constitucional subyacente, el régimen político fundamental y básico, debiéndose tipificar como ilegales, por tanto, aquellas actividades que “*no suponen infracciones de normas constitucionales ni constituyen ilícito penal, pero que tienen por finalidad atacar el orden constitucional*”. Como dice Bastida, de lo que se trata es de reconstruir desde “*coordinadas completamente distintas e incluso opuestas*” la defensa de la Constitución, siendo sujeto activo el “*enemigo*” que con su actitud pretende derribar los valores sobre los que se asienta el ordenamiento constitucional. En resumen, en un sistema de democracia militante con los mecanismos descritos, estarían fuera de reforma los pilares básicos de todo sistema democrático.

En cuanto a la discusión sobre si la CE ha adoptado este modelo de democracia militante, o similar, cabe decir que no, lo cual es defendido por un sector amplio de la doctrina y la jurisprudencia del TC frente a un sector minoritario doctrinal. Como defensores de que en España no hay lugar para la democracia militante, se manifestaban el ya citado Ignacio de Otto, quien partía de la redacción del artículo 168 CE al contemplar la total posibilidad de reformar completamente la Constitución y no existir ningún límite más que el procedimental exigido⁸. A su vez, tampoco establece cláusulas de intangibilidad que impliquen la posibilidad y/o necesidad de establecer límites ideológicos a los partidos políticos para el ejercicio del derecho de asociación política y de participación. Por su parte, Jiménez Campo considera que semejante decisión de establecimiento de un sistema de democracia militante exigiría una redacción expresa y clara de adopción constitucional⁹.

⁷ BASTIDA FREIJEDO, F.J., “A propósito de ‘Defensa de la Constitución y partidos políticos’”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, año n°6, n°18, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1986, p. 246.

⁸ DE OTTO, I., *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1985.

⁹ JIMÉNEZ CAMPO, J., “La intervención estatal del pluralismo (Notas a una sentencia del Tribunal Constitucional)”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, año n°1, n°1, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1981, p. 173-174.

De forma minoritaria, autores como Juan Alfonso Santamaría Pastor, defendían que del artículo 6 se podría deducir implícitamente la exigencia de acatar o adherirse a los principios básicos, más allá del “*mero acatamiento formal*”¹⁰.

La tesis defendida por la jurisprudencia constitucional se puede resumir en dos breves afirmaciones extraídas de sendas sentencias: a) “*la Constitución es un marco de coincidencias suficientemente amplio como para que dentro de él quepan opciones políticas de muy diferente signo*” (STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 7º); b) “*cualquier proyecto es compatible con la Constitución*”, siempre y cuando no se defienda a través de una actividad que vulnere los principios democráticos o los derechos fundamentales (STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 7º).

Este debate sobre democracia militante, tras los primeros años de vigencia del sistema constitucional, quedó en un segundo plano hasta la aprobación de la LOPP, objeto de un recurso de inconstitucionalidad (número 5550/2002) promovido por el Gobierno vasco, si bien circunscrito a la inconstitucionalidad de la norma pues este alegaba que la LOPP legalizaba un sistema de democracia militante, según referencias existentes en diferentes apartados de los artículos 6, 9 y 10 LOPP, que no tenía cabida en la Constitución¹¹. La respuesta del TC ante los planteamientos del Gobierno vasco se basa en las siguientes afirmaciones: 1º) sería necesario para que existiera un modelo de democracia militante “*un núcleo normativo inaccesible a los procedimientos de reforma constitucional que, por su intangibilidad misma, pudiera erigirse en parámetro autónomo de corrección jurídica, de manera que la sola pretensión de afectarlo convirtiera en antijurídica la conducta que, sin embargo, se atuviera escrupulosamente a los procedimientos normativos*”¹²; 2º) la Ley recurrida no asume ese modelo de democracia, es más, en la Exposición de Motivos diferencia entre distinción de ideas o fines, por un lado y, por otro, las actividades llevadas a cabo, entendiendo que los únicos fines prohibidos son los que incurren en ilícito penal. De tal forma, solo se podrá poner en marcha el mecanismo de ilegalización de un partido político en el supuesto en que la actividad del mismo “*vulnere los principios democráticos*”, recogiendo la Ley conductas o formas de

¹⁰ SANTAMARÍA PASTOR, J.A., “Artículo 6”, *Comentarios a la Constitución (Coord. Garrido Falla, F.)*, 3ª Ed., Civitas, Madrid, 2001, p. 101.

¹¹ STC 48/2003, de 12 de marzo, Antecedente 2º, apartado c).

¹² STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 7º.

actuación de los partidos que infringen –y no por sus fines– las exigencias del artículo 6 CE.

4. IUS PUNIENDI DEL ESTADO, PRINCIPIO *NON BIS IN IDEM* Y DE PROPORCIONALIDAD

Otro debate digno de atención consecuencia de la aprobación de la LOPP, y suscitado por el Gobierno vasco en el recurso de inconstitucionalidad mentado en el punto anterior, es el de un hipotético ejercicio del *ius puniendi* del Estado plasmado en la Ley, al margen de la normativa localizada en el Código Penal. Además, considera infringido el principio *non bis in idem*, al poder ser concurrentes en el mismo partido tanto la normativa del CP como la de la LOPP y, por otra parte, la vulneración del principio de proporcionalidad al imponer la disolución del partido político como sanción por conductas no constitutivas de delito.

En cuanto a la infracción del *principio non bis in idem*, el TC parte del análisis realizado sobre la materia en su STC 2/2003, de 16 de enero, en la que se dice que cabe la vulneración cuando se produce un doble castigo de un mismo sujeto o es sometido a un doble procedimiento punitivo. Se trata de una “*doble sanción penal o equivalente por los mismos hechos o a tramitar un doble procedimiento punitivo contra una misma persona*”¹³.

Tras ello, se trata de analizar si lo dispuesto en la LOPP tiene carácter sancionador o no. El Gobierno vasco alegaba la infracción del artículo 25 CE a lo que el TC recuerda en forma de abultada jurisprudencia (STC 73/1982, 69/1983 y 96/1988) que “*los postulados del artículo 25 CE no pueden aplicarse a ámbitos que no sean los específicos del ilícito penal o administrativo, siendo improcedente su aplicación extensiva o analógica a supuestos distintos o a actos por su mera condición de ser restrictivos de derechos, si no representan el efectivo ejercicio del ius puniendi del Estado o no tienen un verdadero sentido sancionador*”¹⁴. Es decir, aplicándolo al caso de la ilegalización y disolución de partidos políticos, esta no tiene carácter sancionador, únicamente se circunscribe al cumplimiento de una disposición

¹³ STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 9º.

¹⁴ STC 239/1988, de 14 de diciembre, FJ 2º; STC 164/1995, de 13 de noviembre, FJ 4º.

normativa. Además, el TC indica en la Sentencia que *“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”*. Por tanto, si tiene una función represiva y con ella se restringen derechos consecuencia de un ilícito, se entenderá estamos ante una pena en sentido material; en cambio, si se dan otras finalidades justificativas, aun gravosas, no existirá carácter punitivo. Como ya he dicho previamente, se busca la mera aplicación de la legalidad o *“restablecer la legalidad conculcada”*¹⁵. En resumen, *“el carácter de castigo criminal o administrativo de la reacción del ordenamiento sólo aparece cuando, al margen de la voluntad reparadora, se inflige un perjuicio añadido con el que se afecta al infractor en el círculo de los bienes y derechos de los que disfrutaba lícitamente”*¹⁶. En relación a la LOPP nos encontramos ante un control a posteriori de carácter reparador.

En tercer lugar, respecto de la consideración de la medida de disolución como desproporcionada, el Gobierno vasco defendía que las conductas tipificadas en el artículo 9 de la Ley tenían una respuesta desproporcionada por parte del Estado ya que aquellas no tenían siquiera *“entidad delictiva”*, dándose la ausencia de respuestas menos gravosas. El TC en su análisis sobre esta alegación resumía en tres motivos, primero, la correcta interpretación del precepto, y después fundamentando la necesidad de optar por el mecanismo aprobado en la Ley: *a) para que tenga lugar la disolución del partido, se requiere que las conductas llevadas a cabo por este sean realizadas de forma reiterada y grave (tal y como indica el apartado 2 del artículo); b) el que un partido político con su actividad colabore o apoye el terrorismo “pone en peligro la subsistencia del orden pluralista proclamado en la Constitución”, siendo necesario ante ello reparar mediante la disolución; c) según el artículo 6 CE, el partido “para merecer la condición de tal, ha de poder ser expresión del pluralismo político y, por lo tanto, 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”*¹⁷

¹⁵ STC 119/1991, de 3 de junio, FJ 4º.

¹⁶ STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 9º.

¹⁷ STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 12º.

5. CAUSAS DE DISOLUCIÓN DEL ARTÍCULO 10. EL ELEMENTO OBJETIVO

Además de por decisión de los miembros [y lo contemplado en el artículo 12 bis], el artículo 10 LOPP dispone que será posible la disolución o suspensión por decisión de la autoridad judicial competente, surtiendo efectos desde su anotación en el Registro de Partidos Políticos, previa notificación.

Las causas de disolución son las siguientes (artículo 10.2): *a)* incurrir en lo dispuesto por el Código Penal para que el partido sea tipificado como asociación ilícita; *b)* vulneración de forma continuada, reiterada y grave de la exigencia de una estructura interna y funcionamiento democrático en la forma en que exigen los artículos 7 y 8 LOPP; *c)* cuando mediante las conductas descritas en el artículo 9 de la Ley, de forma reiterada y grave la actividad del partido “*vulnere los principios democráticos o persiga deteriorar o destruir el régimen de libertades o imposibilitar o eliminar el sistema democrático*”.

Por su parte, la suspensión judicial solo procederá si lo dispone el CP (artículos 129 y 520), pudiendo acordarse también como medida cautelar si los tribunales lo estimaran conveniente durante el procedimiento de disolución –o durante el proceso penal, en el caso–, realizando anotación preventiva en el Registro de Partidos Políticos (artículo 11.8 LOPP).

El peso de este artículo recae, sin ninguna duda sobre el apartado c), que está vinculado directamente al artículo 9, supuesto sobre el cual ha tenido lugar la gran actividad judicial y del TC desde su aprobación. Aun así, se va a proceder a explicar los supuestos del artículo 10.2 en relación con el Capítulo II de la Ley, poniendo énfasis, eso sí, en el apartado c) mencionado.

5.1 Supuesto de asociación ilícita según el Código Penal

Si bien objeto de este trabajo no es el ámbito penal, hay que hacer referencia a que la LOPP contiene entre las causas de disolución que el partido político en cuestión tenga consideración de asociación ilícita según el CP. El artículo

10.2.a) remite a la legislación penal y el tratamiento procesal tendrá lugar en el orden jurisdiccional penal. Se regula en los artículos 515 a 521 CP.

5.2 Vulneración de forma continuada, reiterada y grave de la exigencia de una estructura interna y funcionamiento democrático

Esta causa de disolución se refiere al incumplimiento continuado, reiterado y grave del deber de una estructura interna y funcionamiento democrático del partido.

5.3 Vulneración reiterada y grave de los principios democráticos o perseguir el deterioro o destruir el régimen de libertades

Constituye el eje central de la Ley y donde se ha producido la gran discusión política y constitucional. La STC 48/2003, de 12 de marzo, juega un papel fundamental de integración e interpretación. El artículo 10.2.c) se remite de forma directa al artículo 9, que exige un pormenorizado y detallado análisis.

5.3.1 Introducción. El artículo 9 y la cuestión de la Ley singular

La LOPP pivota en torno al artículo 9, que viene a ser el corazón de la Ley, donde se ejerce el control judicial de la dimensión externa de la libertad de partidos.

Tanto la Ley en general como el artículo han recibido numerosas críticas ya sean doctrinales o políticas, si bien lo que aquí interesa es estrictamente jurídico-constitucional, no pueden dejarse de lado ciertos comentarios respecto a la Ley.

A primera vista, la lectura del artículo resulta farragosa y de difícil comprensión, se requiere un profundo análisis. Se puede decir que es

tónica general del proyecto desde la aparición del primer borrador del Anteproyecto de Ley¹⁸.

No obstante, no cabe duda de que lo dicho tiene explicación en una mayor concreción para evitar lagunas y no caer en la inseguridad jurídica y desproporcionalidad del artículo 5.2.b) de la Ley de partidos de 1978 que, por tales razones, nunca fue puesto en práctica. Sin duda alguna este precedente unido al hecho del cambio de contexto político, provocó que la redacción de la nueva ley contuviera una mayor delimitación casuística.

Ahora bien, esta mayor delimitación y casuística a su vez fue criticada por la doctrina y por el Gobierno vasco en el recurso de inconstitucionalidad que dio lugar a la STC 48/2003. Así, se criticaba que la redacción de la Ley reflejara el *modus operandi* de un partido político concreto (Batasuna), entendiéndose que la finalidad de la legislación era nada más que la ilegalización de dicho partido¹⁹. De tal forma sería una Ley que formaría parte de la política antiterrorista.

El global de estas críticas provocaron el debate de si se trataba de una Ley singular, *ad hoc* para el entramado de ETA y nada más. Una parte de la fundamentación del Gobierno vasco en su recurso de inconstitucionalidad era que la Ley debía ser tachada de singular pues el propósito del legislador era la persecución de una determinada formación política vasca²⁰.

Por otra parte, la respuesta de parte de la doctrina, por un lado, y del TC, por otro, es que no estamos ante una Ley singular. La argumentación que se da es que la Ley está presidida por la generalidad y abstracción, no hay una concreción taxativa delimitante de una determinada formación política,

¹⁸ BASTIDA FREIJEDO, F.J., “Informe sobre el Borrador de la Ley Orgánica de Partidos Políticos”; *Debates Constitucionales*, núm. 5, 2003.

¹⁹ ÁLVAREZ CONDE, E., y CATALÀ I BAS, A.H., *El derecho de partidos*, Colex, Madrid 2005, p. 15; y MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., “Ley de partidos”, *El País*, 18 de abril de 2002.

²⁰ STC 48/2003, de 12 de marzo, antecedentes 2.d) y 2.e).

pudiendo toda formación política que incurra en las conductas del artículo 9 ser ilegalizada conforme al procedimiento establecido²¹

Por su parte, el TC repetía su jurisprudencia constitucional rescatando lo dicho en la STC 166/1986 de 19 de diciembre, FJ 10: las leyes singulares o de caso único son “*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*”. Añade el Tribunal que “*la Ley impugnada no sólo es general formalmente [...]; 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*”²². Así se entiende cerrada la cuestión de la Ley singular.

5.3.2. Contenido e interpretación del artículo 9

El artículo 9 se divide en cuatro puntos. El apartado primero supone el reconocimiento del principio de libertad en el ejercicio de la acción partidaria en su dimensión externa, con dos límites: un primer límite sería el respeto a los valores constitucionales, que se expresan mediante los principios democráticos y en los derechos humanos; el otro límite sería la exigencia de desarrollar las funciones atribuidas constitucionalmente (artículo 6 CE) de forma democrática y respetando el pluralismo (artículo 1.1 CE), concebido como uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento.

Si bien, la mención en primer lugar del principio de libertad de los partidos parece lógica y no merece discusión en una ley reguladora de los partidos políticos, no fue incluido hasta que se produjo el toque de atención por parte del Consejo de Estado en su Informe sobre el Anteproyecto de Ley,

²¹ MONTILLA MARTOS, J.A. “Presentación. Una ley para ilegalizar Batasuna”, *La prohibición de partidos políticos*, Universidad de Almería, Almería, 2005, p. 14 y 15.

²² STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 14º.

sugiriendo que sería conveniente recoger dicho principio constitucional (incluido en el artículo 6 de la Constitución) aun para “*subrayar y especificar a continuación los límites de esta libertad*”²³.

El segundo apartado del artículo 9, se refiere a tres tipos de conductas genéricas que suponen ser actividades contrarias a los principios democráticos por lo que el partido político, en caso de producirse de forma reiterada y grave incurriría en causa de ilegalización. Es decir, no puede tratarse de actividades aisladas. De esos tres tipos de conductas se deduce que los límite máximos en la actividad externa de un partido político –y fuera del ámbito penal– son: la justificación o exculpación de los actos terroristas; fomentar o legitimar la violencia como forma para conseguir objetivos políticos o hacer desaparecer las condiciones necesarias propias para el desarrollo democrático y el pluralismo; y el apoyo a una banda terrorista, o su complementación para llevar a cabo sus fines.

El apartado tercero es una concreción del apartado segundo, al entenderse –dice la Ley– que en un partido concurren las circunstancias del artículo 9.2 cuando se produzca la repetición o acumulación de alguna de las conductas recogidas en dicho artículo.

Por su parte, el apartado cuarto del artículo versa sobre las indicaciones básicas para apreciar y valorar las actividades del partido en cuestión y examinar si se dan las condiciones para su ilegalización o no. Entre los criterios a tener en cuenta se encuentran las resoluciones, documentos y comunicados del partido, sus órganos y grupos parlamentarios y municipales; además, se tendrán en cuenta los actos públicos y convocatorias ciudadanas celebradas, manifestaciones, actuaciones y compromisos públicos de sus dirigentes y miembros electos en cargo público parlamentario o local, las propuestas formuladas en el seno de las instituciones o al margen de las mismas, y también las actitudes repetidas por parte de sus afiliados o candidatos; a mayores, serán tenidas en cuenta

²³ Dictamen del Consejo de Estado núm. 911/2002, de 18 de abril de 2002: Anteproyecto de Ley Orgánica de Partidos Políticos.

las sanciones administrativas impuestas al partido o a sus miembros, y las condenas penales recaídas sobre estos, los dirigentes, candidatos o cargos electos por delitos contenidos en los Títulos XXI a XXIV del Código Penal, sin que se hayan adoptado medida disciplinaria alguna contra ellos conducentes a la expulsión.

La interpretación del TC ha sido sumamente aclaratoria para determinar la forma de afrontar este complejo artículo. Así, viene a decir que se debe producir una interpretación integral del artículo, especialmente de los apartados segundo y tercero. La primera parte del artículo, van en línea con lo dispuesto en la Constitución, conectando el marco normativo supremo con la Ley, mientras que el apartado segundo supone una tipificación amplia de los límites en el ejercicio de libertad de partidos, debiendo las conductas contenidas en el punto tercero vincularse a lo dictado en el segundo²⁴. En palabras de Mercedes Iglesias: *“toda la carga normativa del artículo se ‘resumiría’ en la prohibición de una serie de conductas específicas que determinan la imputación de una actividad asociada al terrorismo o la violencia a un partido político, pues sirven de ‘señales identificadoras’ de las conductas genéricas [...] contrarias a los principios democráticos”*²⁵.

6. ELEMENTO SUBJETIVO. EL PARTIDO POLÍTICO

Los partidos políticos, entes con personalidad jurídica, son el sujeto activo susceptible de ser ilegalizado, si bien con base en conductas realizadas por las personas físicas que lo integran, en condición de autores materiales.

Al ser afiliados, miembros de los órganos de dirección, candidatos en los procesos electorales y cargos electos quienes realizan las actividades que pueden hacer que el partido incurra en causa de ilegalidad, se exige que los órganos responsables del

²⁴ STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 10º.

²⁵ IGLESIAS BÁREZ, M., *La ilegalización de partidos políticos en el ordenamiento jurídico español*, Ed. Comares, Granada, 2008, p.122.

partido tomen las medidas oportunas para evitar esta contaminación si pretenden no ser ilegalizados.

Por otra parte, en los supuestos de sucesión fraudulenta, se va a entender que el nuevo partido u organización de que se trate (véase las agrupaciones de electores²⁶) es continuación de la anterior, entendiendo de tal manera que se trata del mismo proceso judicial y el mismo sujeto activo, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 9.4.

7. ÓRGANO JURISDICCIONAL COMPETENTE. EL ARTÍCULO 61 LOPJ

En la determinación del órgano jurisdiccional competente en materia de disolución de un partido político hay que distinguir según se trate del supuesto del artículo 10.2.a) LOPP o del resto de tipos. El primero hace referencia al caso en que el partido incurra en los supuestos tipificados en el Código Penal como asociación ilícita. En este caso, será competente el juez del orden jurisdiccional penal competente en atención a lo dispuesto en la LOPJ, LECrim y el CP (artículo 10.4 LOPP).

En caso contrario, cuando se trate de los supuestos contemplados en las letras b y c del artículo 10.2 LOPP, será competente la Sala especial del Tribunal Supremo del artículo 61 LOPJ.

8. LEGITIMACIÓN ACTIVA PARA INICIAR EL PROCEDIMIENTO. EL GOBIERNO Y EL MINISTERIO FISCAL

Al igual que en el punto anterior, hay que diferenciar según se trate del apartado a) del artículo 10.2 LOPP, o de los apartados b) y c). En caso de tratarse de un supuesto en que sea competente un juez del orden jurisdiccional penal, las normas de legitimación activa para iniciar el procedimiento serán las contenidas en las normas reguladoras del proceso penal, citadas en el apartado 7.

²⁶ Ver el punto 10.2.1 del capítulo II.

En caso de tratarse de los supuestos b) y/o c), estarán legitimados el Gobierno y el Ministerio Fiscal (artículo 11 LOPP). Además, tanto el Congreso de los Diputados como el Senado podrán instar al Gobierno a que solicite la ilegalización de un partido, estando obligado a formalizar la solicitud de ilegalización, si bien previa deliberación del Consejo de Ministros, en base a las causas del artículo 9.

9. PROCEDIMIENTO

Se regula en el artículo 11 LOPP.

La sentencia del Tribunal Supremo podrá declarar la disolución del partido político o desestimar la demanda, siendo ejecutiva desde el momento de su notificación, cabiendo únicamente recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

En caso de disolución, la Sala ordenará la cancelación de la inscripción registral. En la sentencia se declarará, además, la existencia o no de vinculación con el partido político ilegalizado de las candidaturas presentadas por las agrupaciones de electores.

Si se desestimara la demanda, esta solo podrá volver a interponerse en caso de que se dé la existencia de nuevos hechos con suficiente fuerza.

10. EFECTOS DE LA DISOLUCIÓN JUDICIAL

Se regulan en el artículo 12 LOPP. A priori, destacan dos ámbitos en esta regulación: uno de carácter político-electoral, que comportaría el cese inmediato de toda actividad del partido disuelto; y otro de carácter económico que implicaría la apertura de un proceso de liquidación patrimonial.

Además, el artículo 12.1.b) LOPP contiene una previsión de garantía del cumplimiento efectivo de la disolución al prohibir los actos ejecutados en fraude de Ley o con abuso de personalidad jurídica.

Así, el cese inmediato de la actividad (artículo 12.1.a) tendrá lugar tras la notificación de la sentencia de disolución judicial y su incumplimiento dará lugar a responsabilidad según lo dispuesto en el Código Penal.

10.1 Liquidación patrimonial del partido político disuelto

El apartado b) del artículo 12.1 se limita a decir que la Sala especial del Tribunal Supremo designará a tres liquidadores para llevar a cabo el proceso de liquidación patrimonial, siendo el patrimonio neto resultante destinado por el Tesoro a actividades de interés social o humanitario.

A mayores, el artículo 3.5 de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos dispone que la autoridad judicial podrá acordar la suspensión de la entrega de recursos procedentes de la financiación pública.

Por otra parte, en el caso de deudas por parte del Estado al partido político, una vez ilegalizado este, la cantidad de esa deuda irá destinada al Tesoro, en calidad de depositario, para su destino a fines sociales o humanitarios.

10.2 Cese de la actividad del partido disuelto. La prohibición de la sucesión fraudulenta

El artículo 12.1.b) dispone que *“los actos ejecutados en fraude de ley o con abuso de personalidad jurídica no impedirán la debida aplicación de ésta”*. Se trata de garantizar el cumplimiento de una sentencia previa de ilegalización y será competente para su enjuiciamiento la Sala especial del Tribunal Supremo (artículo 12.3).

Así, el proceso judicial que se inicie por este motivo se entenderá como un proceso de cumplimiento de una sentencia pretérita, y no como un proceso nuevo.

10.2.1 Sucesión fraudulenta por una agrupación de electores

Si bien esta cuestión también se tratará en el capítulo III, las agrupaciones de electores pueden de facto ser sucesoras de la actividad de un partido político disuelto o suspendido.

Son concebidas como un ente político instrumental para que de forma espontánea ciudadanos no pertenecientes a un partido político, federación o coalición, puedan ejercer su derecho al sufragio pasivo, y a la participación política sin acudir al derecho de asociación política. No obstante, teniendo presente que la agrupación de electores no ejerce actividad alguna diferente al propio procedimiento electoral, está ausente de actividad política, en sentido estricto. No son susceptibles de ilegalización, simplemente pueden ser no proclamadas o anuladas sus candidaturas en el proceso electoral de que se trate, bajo las formas establecidas en la legislación electoral y que serán objeto de estudio en el capítulo III.

Con la aprobación de la Ley de Partidos Políticos, en su Disposición Adicional Segunda, se modificó el artículo 44 LOREG, incluyendo el apartado 4 (que fue posteriormente modificado por medio de la LO 3/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la LO 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General), que preveía la posibilidad de que un partido ilegalizado fuera sucedido mediante una agrupación de electores, tratando de evitar que estas fueran utilizadas fraudulentamente logrando la reorganización fáctica del partido ilegalizado.

Esta previsión se extiende, además de a los partidos disueltos, a los partidos suspendidos judicialmente. En esta regulación se incluyen cuatro criterios para examinar si la agrupación de electores es continuadora de la actividad del partido político disuelto: *a)* un criterio orgánico funcional de naturaleza objetiva, al hablar de *“la similitud sustancial de sus estructuras, organización y funcionamiento”*; *b)* un criterio personal, subjetivo, que hace referencia a las *“personas que los componen, rigen, representan o administran las candidaturas”*; *c)* un criterio financiero-material, que tiene

por objeto la “*procedencia de los medios de financiación o materiales*”; d) y un último criterio abierto o amplio, pues de forma general hace mención a “*cualesquiera otras circunstancias relevantes que, como su disposición a apoyar la violencia o el terrorismo, permitan considerar dicha continuidad o sucesión*”²⁷.

10.2.2 Sucesión fraudulenta por otro partido de nueva creación

En el proceso de creación de un partido político el Ministerio del Interior debe examinar los requisitos para su inscripción, y en caso de entenderse o pueda entenderse que se trata de una sucesión fraudulenta de un partido político ilegalizado, el artículo 5.6 hace una remisión al artículo 12 cuyo apartado tercero indica que la Sala especial del Tribunal Supremo podrá declarar la improcedencia de la continuidad o sucesión en fraude de Ley o con abuso de personalidad jurídica de un partido disuelto, debiendo tener en cuenta los criterios descritos en el punto anterior.

Para ello, tal y como dicta la Ley, además de las partes del proceso, “*podrán instar el pronunciamiento de la Sala sentenciadora el Ministerio del Interior y el Ministerio Fiscal*”, en el caso de que se lleve a cabo la inscripción conforme a los artículos 4 y 5 de la LOPP. Los efectos que produce el inicio de este procedimiento es la suspensión de la inscripción del partido en tanto no se resuelva el proceso judicial ante el Tribunal Supremo, que resolverá mediante auto (ATS 16599/2007, caso Abertzale Sozialisten Batasuna, y ATS 3154/2011, caso Sortu).

10.2.3 Sucesión fraudulenta por otro partido ya existente

Al igual que en los casos anteriores, la LOPP tipifica la posibilidad de que el partido ilegalizado pueda instrumentalizar a un partido ya inscrito en el Registro de Partidos Políticos [artículo 12.1.b) LOPP]. De la misma manera que en los casos anteriores, la demostración del fraude exige lo ya

²⁷ IGLESIAS BÁREZ, M., *La ilegalización de partidos políticos en el ordenamiento jurídico español*, Ed. Comares, Granada, 2008, p. 281.

explicado con la particularidad que ante tal uso del partido existente, quienes están únicamente legitimados para instar la declaración de ilegalidad son el Gobierno y el Ministerio Fiscal (artículo 12.3 LOPP)²⁸.

11. CAUSAS DE LA DECLARACIÓN JUDICIAL DE EXTINCIÓN DE UN PARTIDO POLÍTICO. EL ARTÍCULO 12 BIS

Hay que hacer mención, aun no siendo objeto de este trabajo estrictamente, a las causas que pueden determinar la declaración judicial de extinción de un partido político –regulación introducida por la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos, por la que se modifican la L.O. 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los Partidos Políticos, la L.O. 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos y la L.O. 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas– pues se contempla como una causa más de disolución de un partido si bien por motivos distintos a los expresados con anterioridad. Las causas contenidas en el apartado 1 del artículo se refieren a los siguientes aspectos: *a)* no haber adaptado los estatutos de la organización política a las leyes que resulten de aplicación en los plazos que éstas prevean en cada caso; *b)* no haber convocado el órgano competente para la renovación de los órganos de gobierno y representación transcurrido el doble del plazo previsto en el artículo 3.2.i); y *c)* no haber presentado las cuentas anuales durante tres ejercicios consecutivos o cuatro alternos.

²⁸ STS 4581/2008, de 16 de septiembre. Declaración de ilegalidad de partido político (ANV/EAE); y STS 4585/2008, de 16 de septiembre. Declaración de ilegalidad de partido político (PCTV/EHAK).

III. ANULACIÓN DE CANDIDATURAS DE PARTIDOS ILEGALIZADOS

1. OBJETO Y FINALIDAD

En clara consonancia con lo expuesto hasta ahora, se han producido reformas legales en la LOREG en los últimos trece años con vistas a producir la completa eficacia de lo dispuesto en la Ley de Partidos Políticos. Tales reformas han sido las introducidas por la LO 6/2002, de 27 de junio; la LO 1/2003, de 10 de marzo; y la LO 3/2011, de 28 de enero.

Como se ha dicho de forma previa, en esencia, la finalidad de un partido político es la participación política como forma de representación de los ciudadanos que integran la sociedad democrática pluralista siendo, precisamente, la más importante concreción de la participación política concurrir a los diferentes procesos electorales para acceder a los órganos legislativos y de gobierno. Por ello, el régimen jurídico establecido en la Ley de Partidos vigente quedaría cojo en caso de no ser complementado, en el ámbito electoral, por una regulación que impidiese el acceso de aquellos partidos ilegalizados, y fraudulentamente sucedidos, a los procesos electorales que tuvieran lugar.

Por tanto, el objeto de este capítulo del trabajo es hacer una exposición de la estructura creada por la LOPP en el ámbito electoral, identificando el régimen jurídico aprobado así como los diversos procedimientos existentes.

2. ELEMENTO OBJETIVO. ESPECIAL REFERENCIA A LA INCOMPATIBILIDAD SOBREVENIDA DEL ART. 6.4 LOREG

El artículo 44.4 LOREG dispone que toda organización de carácter político no podrá presentar candidaturas que vengan a continuar la actividad de un partido declarado judicialmente ilegal y disuelto o suspendido, quedando, a su vez, conectado con el artículo 6.4, segundo párrafo y siguientes, dentro de la regulación de los límites del derecho de sufragio pasivo.

2.1 Incompatibilidad sobrevenida del artículo 6.4 LOREG

La reforma de la LOREG introducida por la LO 3/2011, de 28 de enero, contenía un nuevo apartado, el cuarto del artículo 6 –no exento de polémica–, que regula un nuevo tipo de incompatibilidad, que no es otro que el de haber resultado elegido en una candidatura posteriormente anulada por la Sala especial del Tribunal Supremo mediante sentencia firme, salvo que el candidato elegido firme una declaración “*expresa e indubitada*” de separación y rechazo respecto de las causas que conllevan la declaración de ilegalidad del partido político, federación o coalición; o de la agrupación de electores que se haya entendido vinculada al partido político previamente ilegalizado.

También dispone la Ley que, aun habiéndose producido tal declaración expresa, si esta es contradicha mediante hechos, omisiones o manifestaciones incurrirá definitivamente en causa de incompatibilidad.

Se trata de un tipo de incompatibilidad ‘sobrevenida’ o política, es decir, la imposibilidad de una persona de ejercer un cargo de representación política en las instituciones democráticas cuando el instrumento de participación política al que pertenecía –o en el que concurría al proceso electoral– haya sido declarado ilegal de acuerdo a lo dispuesto en la LOPP. Sin duda, el origen de este nuevo concepto material de incompatibilidad inédito²⁹ en nuestro sistema jurídico se produce como consecuencia de las declaraciones de ilegalidad del PCTV y de ANV, mediante las sentencias de la Sala especial del Tribunal Supremo 4585/2008 y 4581/2008, respectivamente, de 22 de septiembre.

Ante la imposibilidad de ‘expulsar’ a los miembros de dichos partidos de las instituciones donde fueron elegidos en las elecciones al Parlamento del País Vasco de 2005 y municipales de 2007, principalmente de País Vasco y Navarra, el Gobierno central planteó la reforma de la LOREG para contemplar la posibilidad de la pérdida de la condición de candidato electo mediante la denominada incompatibilidad sobrevenida.

²⁹ TAJADURA, J., *Ilegalización de partidos y régimen electoral*, Fundación Ciudadanía y Valores, abril de 2010, p. 9.

Acerca de la constitucionalidad de este artículo, las posiciones a favor resultan, a mi juicio, contundentes. Se toma como punto de partida la STC 5/1983, de 4 de febrero que resuelve un recurso de amparo disponiendo que un concejal de Ayuntamiento no puede ser expulsado de la Corporación municipal (artículo 11.7 de la Ley 39/1978, de 17 de julio, derogada definitivamente por la LOREG) por ser expulsado –o abandonar (STC 298/2006, de 23 de octubre)– del partido político, federación o coalición electoral de la candidatura en la que hubiera concurrido a las elecciones por ser contrario al artículo 23 CE³⁰. Lo que defienden los autores que entienden constitucional el precepto 6.4 LOREG es que el objeto de discusión en la Sentencia citada era el mandato de partido sobre el electo. O sea, no contemplaba la posibilidad ni las consecuencias ocasionadas por un partido político ilegalizado. Ello además de retomar la elemental jurisprudencia constitucional de que los derechos fundamentales no son absolutos, sino que deben ser ponderados en atención al caso concreto³¹..

Por otra parte, la expulsión del órgano de representación de que se trate del candidato electo en una candidatura electoral posteriormente anulada es una medida ponderada, no absoluta, ya que se permite que el afectado por ello pueda realizar una declaración pública y expresa separándose de los actos que implican la anulación de la candidatura³², por lo que se entiende sería, a priori, una reforma que daría salida a una incongruencia entre la LOPP y la LOREG existente hasta 2011.

³⁰ STC 5/1983, de 4 de febrero, FJ 4º.

³¹ STC 11/1981, de 8 de abril, y 2/1982, de 29 de enero.

³² VELASCO CABALLERO, F., “Incompatibilidad sobrevenida de concejales electos en listas de partidos disueltos”, *Cuestiones y reflexiones político-electorales* (Coord. González Oropeza, M., y Cienfuegos Salgado, D.), Editora Laguna, México, 2011.

3. ELEMENTO SUBJETIVO

3.1 Candidaturas de partidos políticos, federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores que sucedan la actividad de un partido político ilegalizado

De manera general el artículo 44.4 LOREG dicta que los partidos políticos, federaciones, coaliciones y agrupaciones que sucedan o vengan a suceder a un partido político ilegalizado, no podrán concurrir a las elecciones³³.

3.1.1 Partido político

Por partido político se entiende aquellas organizaciones de especial relevancia constitucional que “*expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política*” (artículo 6 CE).

3.1.2 Federación

Las federaciones no son sino la unión de carácter estable de diversos partidos políticos.

3.1.3 Coalición electoral

Por coalición se entiende la unión de diversos partidos políticos o federaciones que concurren de forma conjunta a un determinado proceso electoral.

Independientemente de que se refiera a partidos, federaciones o coaliciones, cabe la posibilidad de no impugnar todas las listas electorales presentadas por el ente político de que se trate³⁴. Todo ello a pesar de que se entienda que lo natural

³³ Ver punto 10.2 del capítulo II.

³⁴ ATS 16600/2007, de 5 de mayo. Sobre la impugnación de candidaturas electorales presentadas por Acción Nacionalista Vasca.

sería que el partido político, federación o coalición electoral pueda resultar responsable al ser quien ejerce el control y aprueba en el seno de los órganos de dirección y funcionamiento interno quiénes van a ser los eventuales representantes de la organización en una determinada institución democrática.

3.1.4 Agrupación de electores

Las agrupaciones electorales son entes políticos de carácter instrumental para que, de forma espontánea, ciudadanos no pertenecientes a un partido político, federación o coalición, puedan ejercer su derecho al sufragio pasivo, y a la participación política sin acudir al derecho de asociación política.

3.2 Cargos electos. El Art. 6.4 LOREG

Lo expuesto en el punto 2.1 de este capítulo resulta de aplicación a aquellos cargos electos tras un proceso electoral independientemente de que se trate de elecciones al Congreso y Senado [artículo 155.2.f) relacionado con el apartado 5 del mismo artículo de la LOREG]; municipales [artículo 178.2.e) relacionado con el apartado 3]; la elección de diputados provinciales, incluidos los diputados forales del País Vasco [artículo 203.1.e) relacionado con el apartado 2]; al Parlamento Europeo [artículo 211.2.e) relacionado con el apartado 3]; y autonómicas (artículo 209).

4. PROCEDIMIENTO

4.1 Presentación de candidaturas

Las candidaturas electorales se deberán presentar ante la Junta Electoral competente entre el decimoquinto y el vigésimo día posteriores a la convocatoria con todas las formalidades exigidas por la LOREG.

La Junta Electoral competente extenderá diligencia haciendo constar fecha y hora de presentación de cada candidatura, expidiendo recibo de la misma (artículo 46 LOREG).

4.2 Resolución de la Administración Electoral competente

La Junta Electoral publicará las candidaturas presentadas el vigésimo segundo día posterior a la convocatoria (artículo 47.1); dos días después, la Junta Electoral comunicará a los representantes de las candidaturas las irregularidades apreciadas en ellas de oficio o denunciadas por otros representantes, siendo el plazo de subsanación de cuarenta y ocho horas (apartado 2). En el vigésimo séptimo día posterior a la convocatoria, la Junta Electoral competente emitirá la proclamación de candidatos (artículo 47.3 LOREG). Sin embargo, no procederá la proclamación de candidaturas que incumplan los requisitos exigidos en la Ley.

4.3 Recurso contencioso electoral. El artículo 49.1 LOREG

4.3.1 Candidatura

Desde la proclamación, cualquier candidato excluido y los representantes de las candidaturas proclamadas o cuya proclamación hubiera sido denegada dispondrán de un plazo de dos días para interponer recurso contencioso-electoral contra los acuerdos de proclamación de las Juntas Electorales ante la Sala especial del Tribunal Supremo en los supuestos a que se refiere el artículo 44.4 LOREG (artículo 49.5.a).

4.3.2 Gobierno y Ministerio Fiscal

También están legitimados para interponer el recurso (artículo 49.5.b) LOREG). Hay que tener en cuenta que el citado precepto hace referencia al artículo 11 LOPP de lo que cabe deducir la aplicación del segundo párrafo del primer apartado de este que legitima a Congreso de los Diputados y

Senado para obligar al Gobierno a formalizar la solicitud de, en este caso, recurso contencioso-electoral.

Atendiendo al artículo 49.5.c) LOREG hay que tener presente que si durante la campaña electoral las partes legitimadas tuvieran conocimiento de circunstancias que impidan la presentación de candidaturas, el recurso podrá interponerse hasta el cuadragésimo cuarto día posterior a la convocatoria, debiendo resolver el TS en el plazo de tres días desde la interposición.

4.4 Órgano jurisdiccional competente. El artículo 61 LOPJ

El órgano jurisdiccional competente es el regulado en el artículo 61 LOPJ, es decir, la Sala especial del Tribunal.

4.5 El supuesto del artículo 6.4 LOREG

Cuando un partido, federación o coalición sea ilegalizado mediante sentencia judicial firme de la Sala especial del Tribunal Supremo, las personas electas en candidaturas presentadas por aquellos –así como los electos en candidaturas presentadas por agrupaciones de electores declaradas vinculadas a un partido ilegalizado mediante resolución judicial firme–, incurrirán en causa de incompatibilidad sobrevenida que surtirá efecto en el plazo de quince días naturales desde que la Administración Electoral permanente comunique al interesado la causa de incompatibilidad.

Sin embargo, el candidato electo podrá formular de forma voluntaria, antes de la expiración del plazo de quince días, ante la Administración Electoral competente una declaración expresa e indubitada de separación y rechazo respecto de las causas que determinaron la declaración de ilegalidad del partido, federación o coalición o del partido al que se hubiera declarado vinculada la agrupación de electores en la que hubiera sido electo.

No obstante, si durante el ejercicio del cargo, tras la declaración, el electo se retracta por cualquier medio mediante hechos, omisiones o manifestaciones, respecto de su contenido, quedará incurso en la causa de incompatibilidad, que surtirá efecto desde la notificación realizada por la Administración Electoral permanente, por sí o a instancia del Gobierno a través de la Abogacía del Estado o del Ministerio Fiscal.

En todos estos supuestos, el electo afectado y, en su caso, el Gobierno a través de la Abogacía del Estado y el Ministerio Fiscal podrán interponer recurso ante la Sala especial del TS (artículo 61 LOPJ), en los plazos previstos en el artículo 49 LOREG.

Semejante régimen resultará de aplicación a los integrantes de la candidatura que sean llamados a cubrir la vacante (sean o no suplentes).

IV. RECURSOS

Tanto en los supuestos de declaración de ilegalidad de un partido político como de anulación de candidaturas de partidos ilegalizados, cabrán recurso de amparo, en primer lugar, y la posibilidad de acudir al TEDH, después en su caso, contra la resolución judicial adoptada por el TS.

1. RECURSO DE AMPARO

Según el artículo 161.1.b) CE, el TC es competente para conocer del recurso de amparo (atendiendo a lo exigido por el artículo 53.2), posible una vez hayan sido agotadas todas las vías ordinarias (artículo 44.1 LOTC).

El objeto del recurso de amparo es la vulneración de derechos constitucionales contenidos en el artículo 14 y la Sección primera del Capítulo Segundo del Título Primero que hayan tenido lugar durante el proceso judicial ante el TS.

El plazo para su interposición es de treinta días a partir de la notificación de la Sentencia del TS (artículo 44.2 LOTC) y tienen legitimación activa los afectados en el proceso judicial, así como el Ministerio Fiscal y el Defensor del Pueblo (artículo 46.1.b). En el supuesto de anulación de candidaturas, el artículo 49.3 LOREG recoge expresamente la posibilidad de acudir al amparo constitucional con la especialidad de la brevedad de los plazos debido a la inmediatez del proceso electoral. Así, el amparo debe solicitarse en el plazo de dos días desde la notificación de la resolución judicial del TS, siendo a su vez el plazo para resolver del TC en los tres días siguientes.

Conocerán del recurso las Salas del TC y, en su caso, las Secciones (artículo 48 LOTC), que deberá iniciarse mediante demanda acompañada de los documentos exigidos en la Ley (artículo 49). De no hacerlo, se dará plazo de diez días para subsanar y, en caso contrario, se inadmitirá.

La admisión debe ser por unanimidad por la Sección de todo o en parte del recurso, si se logra la mayoría pero no la unanimidad, se remitirá a la Sala.

Tras la celebración del proceso, la Sala o Sección al conocer del fondo del asunto, otorgará o denegará el amparo (artículo 53 LOTC), limitándose a concretar si han sido violados los derechos o libertades del demandante, a preservarlos o restablecerlos, absteniéndose de cualquier otra consideración sobre la actuación del TS (artículo 54 LOTC). En el caso de la anulación de candidaturas, una resolución judicial favorable a los intereses de los representantes de la candidatura conllevaría la posibilidad de presentarse a las elecciones.

2. RECURSO ANTE EL TEDH

Con la aprobación del Protocolo nº 11 CEDH (en vigor en España desde 1998) se reformó el TEDH con jurisdicción obligatoria en todos los asuntos que versen sobre la interpretación y aplicación del Convenio y sus Protocolos, incluyendo los asuntos interestatales (artículo 33) y las demandas individuales (artículo 34)³⁵.

De tal forma, la organización ilegalizada, por medio del representante que se designe podrá interponer una demanda individual, una vez agotadas las vías internas (artículo 35), que en España supondrá la pronunciación del TC. En el supuesto de anulación de candidaturas, se podrán alegar la vulneración del derecho a elecciones libres, contemplado en el artículo 3 Protocolo nº 1 CEDH, y todas aquellas que se estimen pertinentes³⁶.

Tras la admisión de la demanda, tendrá lugar el proceso que concluirá mediante sentencia –a excepción del supuesto del artículo 37, según el cual tendrá lugar el archivo de la demanda en cualquier momento del procedimiento– que declarará si ha habido o no vulneración del Convenio o de sus Protocolos. Si se declara la existencia de violación, genera responsabilidad para el Estado infractor, obligado a

³⁵ En el Asunto Herri Batasuna y Batasuna c. España, las partes demandantes argumentaban su pretensión en base a la violación de los artículos 10 y 11, relativos a la libertad de expresión y de reunión y de asociación, respectivamente.

³⁶ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 7 de diciembre de 2010, asunto Eusko Abertzale Ekintza – Acción Nacionalista Vasca c. España.

reparar las consecuencias sufridas, es decir, se trata de una sentencia vinculante, debiendo llevarse a cabo su ejecución. No obstante, las sentencias del TEDH son declarativas y no generan automáticamente la nulidad de las sentencias de los tribunales internos que contradiga. Sin embargo, al no existir un cauce procesal específico para llevar a cabo la ejecución de la sentencia estimatoria del TEDH, habría que acudir al recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, debiendo este valorar las medidas reparatoras y que corrijan la violación del derecho fundamental que a juicio del TEDH se ha producido³⁷.

³⁷ STC 245/1991, de 16 de diciembre, FJ 3º.

V. CONCLUSIONES

La polémica surgida por la Sentencia del TC 62/2011, de 5 de mayo, que revertía los efectos de la STS 3154/2011, de 30 de marzo –que, a su vez, anulaba las candidaturas electorales a las elecciones municipales de 2011 presentadas por la coalición electoral Bildu (cuyo nombre oficial según la Junta Electoral Central es Bildu-Eusko Alkartasuna / Alternatiba Eraikitzan), integrada por los partidos políticos Eusko Alkartasuna y Alternatiba (de dilatada tradición democrática), los colectivos Herritarron Garaia y Araba Bai (escisión esta última del partido político Aralar) y numerosos independientes, al entender que continuaba el legado de Batasuna– supuso un punto de inflexión en la puesta en práctica del régimen jurídico nacido en 2002 por medio de la LOPP.

Más allá de toda la polémica surgida en torno a la extralimitación de funciones por parte del Tribunal Constitucional, lo cierto es que esa decisión judicial parece ser el punto de partida, tras unos años de estrategia antiterrorista de ahogo al entorno de ETA y toda la base social constituida en cierto modo por parte de la izquierda abertzale, de una nueva etapa política respecto a un fenómeno que ha marcado de forma indiscutible la política española en los últimos cuarenta años.

Sin duda, uno de los frentes que han contribuido a que, al parecer, en España se ponga fin al fenómeno terrorista vasco ha sido indudablemente la puesta en marcha de un régimen jurídico, relativamente reciente y reformado en unas pocas ocasiones, que ha creado una forma de actuación sistemática por parte del Gobierno central, el Ministerio Fiscal y el Poder Judicial que, parece ser, ha dado sus frutos.

El éxito ha sido rotundo, a pesar de que haya discrepancias en un sentido o en otros, ya sea de aquellos sectores que entiendan se ha traspasado el límite máximo vulnerando derechos fundamentales de participación política en determinadas ocasiones; o ya sea de aquellos otros que entiendan que la estrategia de asfixia al entorno de ETA se ha roto – independientemente de que la banda iniciara el 5 de septiembre de 2010 un alto del fuego indeterminado que fue seguido, un año y un mes y medio después, el 20 de octubre de 2011 por el anuncio del cese definitivo de la actividad armada–.

A mi juicio, el fallo del Tribunal Constitucional, fundamentándose en la falta de pruebas consistentes y en el hecho de que la coalición electoral estaba fuertemente sustentada por un partido de tradición democrática que ha participado durante no pocos años en Gobiernos autonómicos del País Vasco, en importantes ayuntamientos e, incluso, en el Congreso de los Diputados, ha sido positivo en lo que es la estrategia antiterrorista. Es más, ha sido fundamental al invertir la tendencia habida, en un contexto totalmente diferente, y evitar decisiones judiciales que supusieran la vulneración de derechos fundamentales recogidos en la Constitución.

Entiéndase este análisis político-jurídico como la antesala de las conclusiones de este trabajo. Consecuencia del fallo del TC y del cambio en la situación del País Vasco, se puede decir que la regulación de la LOPP pierde todo el protagonismo activo desarrollado hasta ahora. La actividad ha sido intensa durante nueve años, quedando la Ley en vigor a la espera para despegar toda su eficacia en el momento en que sea preciso, habida cuenta de la experiencia adquirida y la literatura jurídica producida.

Poco nuevo respecto a la materia desarrollada cabe decir, hacer hincapié si acaso en lo positivo de la regulación que, a pesar de estar orientada originalmente al fenómeno del terrorismo de ETA y de que solo participaran en el consenso de su elaboración el PSOE y el PP y no otras fuerzas para darle mayor legitimación política, se ha consolidado como referente ineludible superadas las dudas de Ley singular en un modelo de democracia no militante.

Cabría criticar, nuevamente, lo farragoso del articulado objeto de este trabajo que gracias a los criterios interpretativos del TC en la reiterada Sentencia 48/2003 ha sido clarificado, con advertencia incluida por parte del garante de la Constitución. Y también sería necesario un pronunciamiento aclaratorio por parte del TC sobre el artículo 6.4 LOREG, que entiendo no va a tener lugar en tanto en cuanto no se produzca un recurso de amparo que lo motive.

Por lo demás, el debate se vuelve ahora hacia la dimensión interna de los partidos políticos, con cuestiones como el establecimiento de mecanismos de participación más abiertos, el nombramiento de los órganos ejecutivos de una forma más democrática y la toma de medidas relativas a la corrupción de forma interna. Constatación de este cambio

es la reforma de la LOPP en 2015 que incide en estos campos objeto de gran debate en la sociedad. No es cometido de este trabajo analizarlos, pero sí afirmar que una etapa de la Ley de partidos ha sido superada y ahora da comienzo otra.

BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS

DOCUMENTALES

- Libros:

- ÁLVAREZ CONDE, E., y CATALÀ I BAS, A.H., *El derecho de partidos*, Colex, Madrid, 2005.
- DE OTTO, I., *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.
- FERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, A., *Ley de partidos políticos y derecho penal. Una nueva perspectiva en la lucha contra el terrorismo*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2008.
- IGLESIAS BÁREZ, M., *La ilegalización de partidos políticos en el ordenamiento jurídico español*, Ed. Comares, Granada, 2008.
- MONTILLA MARTOS, J.A. “Presentación. Una ley para ilegalizar Batasuna” *La prohibición de partidos políticos*, Universidad de Almería, Almería, 2005.

- Capítulos de libros o colaboraciones en obras colectivas dirigidas o coordinadas:

- HOLGADO GONZÁLEZ, M., “La ilegalización de partidos políticos en España como instrumento de lucha contra el terrorismo”, *Terrorismo, democracia y seguridad, en perspectiva constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 2010.
- MORODO, R. y MURILLO DE LA CUEVA, P.L., “Artículo 6: Los partidos políticos”, *Comentarios a la Constitución española de 1978, Vol. 1*, Edersa, Madrid, 1996.

- SANTAMARÍA PASTOR, J.A., “Artículo 6”, *Comentarios a la Constitución (Coord. Garrido Falla, F.)*, 3ª Ed., Civitas, Madrid, 2001.
- VELASCO CABALLERO, F., “Incompatibilidad sobrevenida de concejales electos en listas de partidos disueltos”, *Cuestiones y reflexiones político-electorales* (Coord. González Oropeza, M., y Cienfuegos Salgado, D.), Editora Laguna, México, 2011.

- Revistas:

- BASTIDA FREIJEDO, F.J., “A propósito de ‘Defensa de la Constitución y partidos políticos’”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, año núm. 6, núm. 18, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1986.
- BASTIDA FREIJEDO, F.J., “Informe sobre el Borrador de la Ley Orgánica de Partidos Políticos”, *Debates Constitucionales*, núm. 5, 2003.
- JIMÉNEZ CAMPO, J., “La intervención estatal del pluralismo (Notas a una sentencia del Tribunal Constitucional)”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, año núm. 1, núm. 1, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1981.

- Informes del Consejo de Estado:

- CONSEJO DE ESTADO, Dictamen núm. 911/2002, de 18 de abril de 2002: Anteproyecto de Ley Orgánica de Partidos Políticos.

- Informes del Consejo General del Poder Judicial:

- AGUIAR DE LUQUE, L., *Voto particular que formula el Vocal D. Luis Aguiar de Luque respecto al Informe aprobado por el Pleno del CGPJ en relación al Anteproyecto de Ley Orgánica de Partidos Políticos* [y al que se adhieren...], Madrid, 16 de abril de 2002.

- Artículos de prensa:

- MARTÍNEZ SOSPEDRA, M, “Ley de partidos”, *El País*, 18 de abril de 2002.

- Otros documentos:

- TAJADURA, J. *Ilegalización de partidos y régimen electoral*, Fundación Ciudadanía y Valores, abril de 2010.
- DIEZ-PICAZO, L.M., “Problemas constitucionales de la relevancia pública de los partidos políticos: el control judicial”, en *Jornadas de Estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución*, Ed. Ministerio de Justicia, Centro de Publicaciones, Madrid, 1988.

JURISPRUDENCIA

- España. Tribunal Supremo (Sala Especial). Sentencia núm. 3008/2003, de 3 de mayo.
- España. Tribunal Supremo (Sala Especial). Sentencia núm. 3009/2003, de 3 de mayo.
- España. Tribunal Supremo (Sala Especial). Sentencia núm. 3516/2004, de 21 de mayo.
- España. Tribunal Supremo (Sala Especial). Sentencia núm. 1854/2005, de 26 de marzo.
- España. Tribunal Supremo (Sala Especial). Sentencia núm. 8913/2007, de 5 de mayo.
- España. Tribunal Supremo (Sala Especial). Sentencia núm. 4581/2008, de 22 de septiembre.
- España. Tribunal Supremo (Sala Especial). Sentencia núm. 4585/2008, de 22 de septiembre.
- España. Tribunal Supremo (Sala Especial). Sentencia núm. 404/2009, de 8 de febrero.
- España. Tribunal Supremo (Sala Especial). Sentencia núm. 2293/2011, de 1 de mayo.
- España. Tribunal Supremo (Sala Especial). Sentencia núm. 2273/2011, de 2 de mayo.

- España. Tribunal Supremo (Sala Especial). Auto núm. 16599/2007, de 22 de mayo.
- España. Tribunal Supremo (Sala Especial). Auto núm. 16600/2007, de 5 de mayo.
- España. Tribunal Supremo (Sala Especial). Auto núm. 3154/2011, de 30 de marzo.
- España. Tribunal Constitucional (Sala Primera). Sentencia núm. 3/1981, de 2 de febrero.
- España. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 11/1981, de 8 de abril.
- España. Tribunal Constitucional (Sala Primera). Sentencia núm. 2/1982 de 29 de enero.
- España. Tribunal Constitucional (Sala Segunda). Sentencia núm. 73/1982, de 2 de diciembre.
- España. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 5/1983, de 4 de febrero.
- España. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 10/1983, de 21 de febrero.
- España. Tribunal Constitucional (Sala Segunda). Sentencia núm. 69/1983, de 26 de julio.
- España. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 166/1986, de 19 de diciembre.

- España. Tribunal Constitucional (Sala Segunda). Sentencia núm. 96/1988, de 26 de mayo.
- España. Tribunal Constitucional (Sala Segunda). Sentencia núm. 239/1988, de 14 de diciembre.
- España. Tribunal Constitucional (Sala Segunda). Sentencia núm. 119/1991, de 3 de junio.
- España. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 245/1991, de 16 de diciembre.
- España. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 164/1995, de 13 de noviembre.
- España. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 2/2003, de 16 de enero.
- España. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 48/2003, de 12 de marzo.
- España. Tribunal Constitucional (Sala Segunda). Sentencia núm. 5/2004, de 16 de enero.
- España. Tribunal Constitucional (Sala Segunda). Sentencia núm. 6/2004, de 16 de enero.
- España. Tribunal Constitucional (Sala Primera). Sentencia núm. 99/2004, de 27 de mayo.
- España. Tribunal Constitucional (Sala Segunda). Sentencia núm. 68/2005, de 31 de marzo.

- España. Tribunal Constitucional (Sala Primera). Sentencia núm. 112/2007, de 10 de mayo.
- España. Tribunal Constitucional (Sala Segunda). Sentencia núm. 31/2009, de 29 de enero.
- España. Tribunal Constitucional (Sala Primera). Sentencia núm. 44/2009, de 12 de febrero.
- España. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 62/2011, de 5 de mayo.
- Estrasburgo (Francia). Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección Quinta). Sentencia asunto Herri Batasuna contra España, de 23 de junio de 2009.

