

Participación política y disolución de partidos

María Elena Rebato Peño

El tema elegido para esta ponencia ha sido el de los derechos de participación política y la disolución de los partidos políticos. Soy consciente de que cuando se escucha este tema desde Iberoamérica, puede considerarse que no es una cuestión de relevancia jurídica; sin embargo, este asunto engloba muchos más problemas jurídicos de los que en un principio podría parecer, porque está relacionado, primero, con la libertad de expresión, desde un punto de vista general, con la libertad de asociación y, segundo, con los derechos de participación política.

La cuestión de fondo no es la disolución en sí de los partidos políticos, sino hacer una reflexión en voz alta y plantearnos si para defender la democracia de los ataques de determinados partidos políticos no estamos sacrificando los pilares esenciales del Estado democrático. No olvidemos que medidas como la disolución de los partidos políticos pueden constituir una limitación de la libertad ideológica y de los derechos de participación política de los ciudadanos que ven que la opción política que han elegido ha sido ilegalizada.

¿No creen que, en realidad, toda la discusión jurídica giraría en torno a la tolerancia de los intolerantes? La garantía de la libertad de expresión o la libertad de ideología, en nuestra opinión, no puede llevarse a cabo expulsando del ordenamiento jurídico a aquellos partidos políticos que puedan considerarse “irreverentes”. Por ejemplo, cuando limito la libertad de expresión, al aumentar el contenido del discurso del odio, estoy disminuyendo el ámbito protegido de la libertad de

Participación política y disolución de partidos

expresión. Con esto no quiero dar a entender que la libertad de expresión sea un derecho fundamental ilimitado —ninguno lo es—, pero si los límites afectan al contenido esencial del derecho, estamos consiguiendo que la libertad de expresión quede cada vez más reducida. Cabe plantearse, entonces, si tenemos que defender la democracia de aquellos que utilizan sus recursos para atentar contra los valores o principios característicos de ella. ¿Esto es defender la democracia o es, como dice el profesor Luis María Díez Picazo, “defender la democracia hasta el suicidio”?

Dado que el pensamiento no delinque y que los crímenes son de acción, debe encontrarse la clave, el elemento definitivo, que determine cuando estamos ante un ejercicio legítimo de la libertad de expresión o de la libertad ideológica en el caso de los partidos políticos, y este parece ser la incitación directa a la violencia.

La calidad democrática de un Estado se mide, en muchas ocasiones, por la intensidad de las limitaciones que se imponen a las libertades mencionadas, como la libertad de expresión o la libertad de ideología.

El pluralismo político —esencia del Estado democrático y valor superior del ordenamiento jurídico (así lo configura el artículo 1.1 de la Constitución Española)— va a exigir la ausencia de intervención o de injerencias estatales en este ámbito y la pluralidad de opciones políticas. Por tanto, la ilegalización de un partido político está atentando contra uno de esos pilares básicos del Estado democrático. Con esto no quiero afirmar que eso no sea posible y hasta necesario en algunas ocasiones —porque, vuelvo a reiterar, no hay derechos ilimitados—, pero tendrá que hacerse para garantizar otros bienes o valores que justifiquen el sacrificio del derecho.

Por lo tanto, la disolución de partidos políticos nos aboca a la discusión de cómo esto puede afectar a diversos derechos de libertad (la libertad de expresión, la libertad de asociación y la libertad ideológica), y también va a hacer referencia a cuestiones como, por ejemplo, la democracia militante.

Es decir, ¿un Estado democrático toleraría la difusión de ideas políticas por medio de un partido político que propugnara la defensa de valores diferentes a los previstos en mi sistema democrático? ¿Estamos ante un sistema de democracia militante en todos los países o, por el

contrario, eso solo existe en algunos ámbitos o sistemas jurídicos determinados? Todo ello, en el marco de un sistema multinivel de protección de derechos como el que nos encontramos.

Como saben, la globalización del ordenamiento jurídico ha producido una protección multinivel de los estados, y a eso nos tendremos que referir. El archiconocido margen de apreciación de los estados al que aluden de forma constante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos será un elemento más a tener en cuenta en este asunto.

Estructuraré mi intervención en torno a uno de los *leading cases* del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en esta materia, como es la sentencia Refah Partisi o Partido de la Prosperidad vs. Turquía, que recibió dos sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos: primero, una sentencia de sala el 31 de julio de 2001, y luego, una ratificación de esta por la Gran Sala el 13 de febrero de 2003.

¿Por qué es relevante esa sentencia? No es la primera vez que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos se pronuncia en cuestiones de disolución de partidos políticos. Ya lo había hecho desde la década de 1950 junto con la Comisión Europea de Derechos Humanos en materia de disolución de partidos políticos en Turquía. ¿Por qué, entonces, la elección de la sentencia Refah Partisi para articular esta disertación? Porque supuso (si me permiten la expresión coloquial) un lapsus jurisprudencial en toda la continuidad o la jurisprudencia.

La sentencia de la Gran Sala acerca de la ilegalización del Partido de la Prosperidad por la Corte Constitucional turca supone un punto de inflexión en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, ya que por primera vez legitima la limitación de la libertad de asociación en su vertiente de disolución de los partidos políticos, y lo hace además ante una intervención preventiva del Estado, que actúa frente al partido político con anterioridad a que este haga efectiva su hipotética amenaza para la democracia turca.

Se ha demostrado con el tiempo que lo que en su momento fue considerado el inicio de una novedosa línea jurisprudencial que avalaría en el futuro la disolución de los partidos políticos y flexibilizaría el estricto margen de apreciación con que cuentan los estados nacionales para adoptar decisiones limitativas de derechos no fue más que una respuesta contundente del juez europeo a un problema que hasta

Participación política y disolución de partidos

entonces no se le había planteado: la posible llegada al poder del fundamentalismo islámico.

Hasta esta sentencia, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos había condenado la actuación del gobierno turco, en los casos Partido Comunista turco vs. Turquía y Partido Socialista o Partido de los Trabajadores vs. Turquía, señalando que la disolución de los partidos políticos realizada había supuesto un límite a la libertad de asociación que no era acorde con el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) y que, por tanto, la ilegalización del partido político no era convencional.

La línea jurisprudencial mantenida por la Corte Europea afirmaba que es posible la existencia de diferentes opciones políticas que persigan cualquier ideología, siempre y cuando se cumplan dos requisitos: uno, que los medios que utilice el partido político sean medios legales, y otro, que los fines que proponga ese partido no sean contrarios a las características esenciales del Estado democrático. La dificultad radica en determinar cuáles son los valores de un Estado democrático.

En la sentencia *Refah Partisi*, el Tribunal de Estrasburgo basa su argumentación en que el principio de laicidad es un principio consustancial del Estado democrático. La duda es si esta respuesta del Tribunal Europeo es extensible a todos los estados democráticos del mundo. Creo que no y que no en todos los estados el principio de laicidad adquiere la relevancia suficiente para considerarlo el baluarte de la democracia del Estado.

Por ello, la determinación de cuándo los fines de un partido político vulneran o quieren vulnerar los valores esenciales de la democracia se convierte en una cuestión enormemente difícil.

Reitero que la línea jurisprudencial hasta el momento de la sentencia referida era que el pluralismo político exige una pluralidad de opciones y que esa pluralidad es permitida e incluso exigida, podríamos decir, por el Convenio Europeo de Derechos Humanos. El Tribunal Europeo afirma que es lícito defender cualquier proyecto político siempre y cuando esto se haga por medios constitucionales y legales y no se pretenda destruir la esencia de la democracia.

Pero ¿cuáles son los postulados destacados de la sentencia *Refah Partisi*? El Tribunal Europeo de Derechos Humanos hace por primera vez un control de fines y no de medios, algo que no ocurría desde 1950, cuando la Comisión Europea de Derechos Humanos, con refe-

rencia a la disolución del Partido Comunista alemán, manifestó que el comunismo *per se* atenta contra la esencia de la democracia. Por ende, todo partido que se denomine comunista atentaría contra esta. Este enfoque jurisprudencial afortunadamente fue superado; sin embargo, la sentencia del partido Refah Partisi parece incidir de nuevo en este control de fines.

El Tribunal, como vamos a ver luego con detalle, señala que el Partido de la Prosperidad se había convertido en un centro de actividades antidemocráticas, al atentar contra el principio de laicidad del Estado turco al querer imponer la *sharía*. Debido a ello, avala su disolución por las autoridades turcas y además lo hace de forma preventiva, es decir, antes de que el mencionado partido político llegue al poder y pueda poner en práctica sus postulados. Desde el punto de vista jurídico, es muy discutible que se pueda reparar la lesión de un derecho antes de que este se produzca, y eso fue lo que ocurrió precisamente en la sentencia.

Por fortuna, esa línea jurisprudencial no continúa, pero el caso Refah Partisi debe tomarse como un punto de referencia del que existe un antes y un después y que es sumamente rico, dado que en él no solo se examina la disolución de un partido, sino que también se hace referencia a otros derechos y libertades relacionados.

En primer lugar, es necesario destacar que, paradójicamente, en el Convenio Europeo de Derechos Humanos no se hace una mención expresa de que los partidos políticos estén protegidos por la libertad de asociación; en su artículo 11, habla de la libertad de asociación y del derecho a crear y fundar sindicatos, pero no se refiere a los partidos políticos. Esta omisión normativa es subsanada posteriormente por la jurisprudencia del TEDH y, por tanto, puede afirmarse, como parece evidente, que los partidos políticos tienen libertad de asociación.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos es mucho más prolija a la hora de proteger los derechos políticos que el Convenio Europeo de Derechos Humanos, dado que en este parecen haberse olvidado los derechos políticos, pues únicamente se hace referencia a la libertad de asociación, y es necesario remitirnos al artículo 3 del Protocolo Adicional para completar este aspecto de protección del ámbito político con el reconocimiento del derecho de los estados a organizar elecciones libres. Por tanto, la protección supranacional de

Participación política y disolución de partidos

los derechos políticos está mejor desarrollada en el ámbito del Pacto de San José que en el caso europeo.

Cierto es, no obstante, que el Tribunal Europeo ha ido completando (por así decirlo) el contenido político del Convenio y, en el caso de los partidos políticos, ha afirmado lo evidente: los derechos políticos son titulares de la libertad de asociación, tal como se afirma expresamente en la sentencia del TEDH del caso Partido de la Prosperidad contra Turquía, lo cual habilita a los partidos para solicitar la protección del Convenio.

La libertad de asociación no carece de límites. Estos se encuentran previstos en el segundo párrafo del artículo 11 del CEDH, a saber:

1. Que los límites a la libertad de asociación se encuentren previstos en una ley.
2. Que esta limitación sea necesaria en una sociedad democrática para salvaguarda la seguridad pública, la seguridad nacional, la defensa del orden, la prevención del delito, la protección de la salud o la moral y la protección de derechos y libertades ajenos.

Esos límites no son un *numerus apertus* ni una cláusula abierta, sino casos expresamente mencionados y cerrados. Es decir, no cabe legítimamente imponer más límites que los que se mencionan de manera expresa en el Convenio, pese a que, como ya hemos dicho en esta exposición, en alguna ocasión aislada, el Tribunal Europeo se ha basado en la defensa de la integridad territorial como límite a la libertad de asociación y, por tanto, como elemento habilitante para la disolución de un partido político.

¿Cuál ha sido el argumento? El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha entendido que aquellos partidos políticos que intentan fracturar la integridad territorial de un Estado están afectando a la seguridad nacional, y esto sí es una causa prevista en el Convenio como límite.

El segundo elemento que destacar, al cual se alude en esta sentencia y que resulta el hilo conductor de nuestra exposición, es el margen de apreciación de los estados.

El profesor Néstor Sagüés afirma que el margen de apreciación de los estados supone un grave peligro, puesto que puede llevarnos a que el nivel de protección de los derechos sea distinto en un ordenamiento jurídico y en otro. Esto es cierto, pero también hay que admitir que la protección multinivel de los derechos (tanto en el ámbito americano

por parte de la Convención Americana y la Corte Interamericana como en el ámbito europeo por parte del Convenio Europeo y el Tribunal Europeo) no podría tener una jurisprudencia medianamente homogénea si no hiciera uso de ese margen de apreciación.

Dicho margen tendrá una magnitud diferente en unos derechos o en otros. Es más amplio en casos relativos a la libertad de conciencia y religión, como se pone de manifiesto en el asunto *Leyla Sahin vs. Turquía*, del 29 de junio de 2004. El TEDH, atendiendo a las especiales circunstancias del Estado turco y a su confesión religiosa, y con base en el margen de apreciación de los estados, avaló la convencionalidad de las reglas de la Universidad de Estambul que someten a restricciones el uso del velo islámico, al entender que están justificadas, pues son necesarias en una sociedad democrática y proporcionales a los fines perseguidos. Mucho más reducido es, sin embargo, este margen de apreciación en derechos como la libertad de asociación, tal como estamos viendo en las sentencias del TEDH con referencia a la disolución de partidos políticos. Aun así, es un elemento que debemos tomar en cuenta.

Un dato importante es que, hasta ahora, el margen de apreciación no aparecía en ningún texto legal. Ahora está previsto en el preámbulo del Protocolo Adicional número 15, el cual aún no ha entrado en vigor por faltar las ratificaciones de Italia y Bosnia; sin embargo, será importante cuando ello se produzca.

La tercera cuestión jurídica de relevancia a la que se alude en la sentencia *Refah Partisi* es si el Convenio Europeo de Derechos Humanos impone un sistema de democracia militante, es decir, si los partidos políticos están obligados a defender determinados valores o principios democráticos.

En el ordenamiento jurídico español, el Tribunal Constitucional señaló en la sentencia 48/2003 que España no tiene un sistema de democracia militante, entendiéndola como una adhesión activa; es decir, va más allá del respeto a la Constitución y permite la presencia de innumerables o diferentes proyectos políticos. No obstante, volviendo al mismo punto, el Tribunal Constitucional termina con una frase apodíctica: “siempre que no se atente contra los principios fundamentales del estado democrático”.

Todos podemos entender que hay determinados recursos que no pueden ser admitidos en un Estado democrático, por ejemplo, el recur-

Participación política y disolución de partidos

so a la violencia. El Tribunal Europeo ha sido muy claro y no ha avalado a los partidos que utilizaban la violencia para la consecución de sus fines. Es el caso de la sentencia *Batasuna vs. España*, del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Herri Batasuna (HB) y Batasuna presentaron una demanda frente a las resoluciones del Tribunal Constitucional español que confirmaban la disolución de estos partidos por la Corte Suprema ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos el 19 de julio de 2009, en la cual alegaban la vulneración de los artículos 10 y 11 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, relativos a la libertad de expresión e información. Los recurrentes manifestaban que la ilegalización no había sido sino la respuesta del Estado español a la línea política que ellos mantenían, que no era otra que la de la independencia vasca y la defensa de la autodeterminación; asimismo, expresaban que la constatación de su vinculación con el terrorismo se habría realizado con base en conductas aisladas y poco significativas, como, por ejemplo, la ausencia de condena de los atentados de la banda terrorista. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos se pronuncia el 30 de junio de 2009 en la sentencia *Herri Batasuna y Batasuna contra España*, en la que avala la disolución llevada a cabo por España. La ilegalización, según el Tribunal Europeo, respondía a una necesidad social imperiosa, debido, entre otras cuestiones, a la ausencia de condena del terrorismo por estos partidos, además de la vinculación de un número importante de sus miembros con la banda terrorista Euskadi Ta Askatasuna (ETA). No se trataba, pues, de conductas aisladas, sino que el TEDH pudo comprobar que los tribunales nacionales habían constatado “la concurrencia de una enumeración de comportamientos que permitieron concluir que los partidos políticos demandantes eran instrumentos de la estrategia terrorista de ETA”. El Tribunal Europeo mantiene, así, la doctrina de los tribunales nacionales españoles, al considerar que el proyecto político de HB y Batasuna eran incompatibles con las normas de la Convención y de la democracia. No se trata de prohibir ideologías políticas, sino de los métodos que se utilicen para conseguirlas.

Pero ¿qué ocurre con el resto de las opciones políticas que surgen? Ya hemos señalado, en el caso español, que el Tribunal Constitucional ha afirmado que no estamos, en ningún caso, ante un sistema de democracia militante. Pero en el ámbito europeo y en el seno del Conve-

nio Europeo hay claramente una apuesta por este sistema, según demuestra su artículo 17, el cual prohíbe lo que el TEDH llama abuso del derecho, al indicar, literalmente, que ninguna de las disposiciones del Convenio puede ser utilizada de modo que implique que un Estado o grupo cualquiera pueda dedicarse a una actividad o realizar un acto que suponga la destrucción de los derechos o las libertades del Convenio.

Por lo tanto, no cabrían en el ámbito europeo opciones políticas o ideológicas que plantearan la destrucción de principios o valores establecidos en el Convenio. Cualquier opción política es lícita, según el Tribunal Europeo, siempre y cuando los medios sean legales y democráticos y, además, el cambio que proponga con su ideología no atente contra los valores democráticos.

Como he señalado, antes de 2003 el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ya se había pronunciado hasta en cinco ocasiones con respecto a la disolución de partidos políticos, paradójicamente en Turquía: las sentencias del Partido Comunista unificado y del Partido Socialista en 1998, del Partido de la Libertad y Democracia en 1999 y del Partido del Trabajo del Pueblo en 2002.

No obstante, en todas esas ocasiones el Tribunal Europeo de Derechos Humanos consideró que el gobierno en turno había llevado a cabo una injerencia innecesaria por desproporcionada en la libertad de asociación de esos partidos al disolverlos.

¿Qué es lo que cambia en la sentencia de 2003? En este caso, hay tres hechos diferentes que se exponen a continuación.

En principio, es la primera vez que se disuelve un partido que tiene más de 10 años desde su fundación. En los casos mencionados anteriormente, los partidos ilegalizados se habían creado hace muy poco tiempo. En este caso, la disolución se produce en 1998 y el Partido de la Prosperidad se había fundado en 1983. Realmente parece sospechoso que la disolución del partido se produjera cuando este partido político empezaba a tener una hoja electoral mayor y pasaba del ámbito municipal al nacional.

El segundo elemento distinto que no estaba presente en los casos anteriores es que la ilegalización del partido no tiene su origen en los estatutos del partido. En el caso de la sentencia que estamos mencionando, uno de los motivos principales de la ilegalización lo constituyen las manifestaciones de algunos dirigentes del partido. Con ello se

Participación política y disolución de partidos

está dando el salto de los estatutos a las expresiones de los representantes o dirigentes del partido, lo cual también es relevante.

Y, en tercer lugar, la disolución es preventiva. Es cierto que los dirigentes hacen manifestaciones donde no hay una condena expresa de la violencia ni niegan que puedan utilizarla en algún momento para conseguir la imposición de un islamismo en la política; no obstante, eso no llega a ocurrir, puesto que el Partido de la Prosperidad nunca llegó al poder. Por lo tanto, es una disolución preventiva.

El Tribunal en las sentencias (tanto de la Sala como de la Gran Sala) sigue un mismo esquema al momento de analizar si hubo o no una vulneración del Convenio, en relación con la libertad de asociación del partido, la libertad ideológica o, en términos más generales, la libertad de expresión. Es decir, analiza primero si esta restricción o ilegalización del partido se encuentra prevista en la ley; en segundo lugar, si esa injerencia en el derecho o la libertad es proporcional para garantizar otros bienes o valores, como decía antes: la seguridad nacional, la seguridad pública, la salud, la moral u otros derechos y libertades. Todo ello, para concluir que se cumplen todos los parámetros y que la decisión del gobierno turco no es inconvencional.

La disolución de partidos políticos estaba prevista en la legislación turca. Es cierto que hubo una reforma al Código Penal unos meses antes de iniciar la disolución, pero se encontraba recogida en la ley, y la alta corte europea señala que no cabe hablar de desproporcionalidad de la medida adoptada, puesto que con ella se garantizaba la seguridad nacional o pública al entender que la laicidad es un elemento fundamental en la estructura democrática del Estado turco.

La sentencia *Refah Partisi* y otros contra Turquía constituye un auténtico *leading case*, un caso paradigmático y básico en el estudio de la disolución de los partidos políticos. Sería interesante conocer cuál sería la postura del Tribunal Europeo hoy en día, teniendo en cuenta que el gobierno turco actual es de corte islamista y que está promoviendo la reforma de la Constitución turca para volver al uso del velo en la Administración pública, entre otras medidas.

Cierto es que, en el momento de la redacción de la sentencia, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos considera que la historia de Turquía es una historia en que, para garantizar cierta tranquilidad

jurídica en un Estado en el que la población musulmana es mayoría, es necesario mantener el principio de laicidad.

Por último, cabe señalar que el Tribunal Europeo afirma también que la disolución es una medida de carácter proporcional porque la única consecuencia jurídica que tiene es la ilegalización del partido y la privación de los derechos políticos de aquellos que han sido elegidos como diputados por ese partido, así como la prohibición de que estos puedan fundar y dirigir partidos políticos en los siguientes años.

La sentencia del Tribunal Europeo no es una sentencia unánime, dado que tiene votos particulares en los que se defiende que la ilegalización del partido no puede hacerse depender de las manifestaciones de algunos dirigentes. Es verdad que la mayoría de los magistrados entienden que cuando el partido político no toma ninguna medida contra esos dirigentes está implícitamente avalando esas declaraciones de ellos; no obstante, los votos particulares afirman que se ha trasladado la responsabilidad del partido al representante del ciudadano. Los actuales estados democráticos son estados de partidos, pero estos no son sino un simple instrumento vehicular por medio del cual se perfecciona el ejercicio de la representación política.

Después de la sentencia Refah Partisi y otros contra Turquía vinieron otras y el Tribunal volvió a recuperar su línea habitual en el sentido de hacer un control, no de fines, sino de medios. Incluso ha tenido que volver a pronunciarse acerca de la disolución de partidos políticos en Turquía, aunque en esta ocasión el Tribunal de Estrasburgo ha considerado que la injerencia del Estado turco ha sido desproporcionada y no necesaria en una sociedad democrática.

Por último, quería hacer referencia a cuáles son las consecuencias jurídicas de ilegalizar un partido político. La principal consecuencia evidente de la ilegalización es la desaparición del partido; por lo tanto, supone una afectación de la libertad de asociación, que en principio puede ser lícita si se cumplen los requisitos de previsión legal, proporcionalidad y necesidad en una sociedad democrática. Pero también se produce una segunda afectación a los derechos políticos, por ejemplo, a los derechos de los candidatos que han sido elegido en las filas de un partido que se ha ilegalizado.

En España, tras la ilegalización del partido político de Herri Batasuna se modifica la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, en el

Participación política y disolución de partidos

sentido de señalar que aquellos diputados que han sido elegidos como representantes en las filas de un partido político que después de tomar posesión de su cargo es ilegalizado están afectados de una incompatibilidad sobrevenida y, por lo tanto, deben dejar su cargo representativo, salvo que, en un plazo, renuncien a la ideología del partido por el que fueron elegidos.

Podemos entender que esta medida adoptada por la Ley Orgánica del Régimen Electoral General sería acorde con el Convenio porque cumple con la proporcionalidad. Es decir, la privación del derecho al sufragio pasivo al representante elegido en las listas de un partido político legalizado, primero, está prevista en la ley; segundo, va a ser necesaria en una sociedad democrática para garantizar otros bienes o valores (que son los mismos a los que obedecía la disolución del partido político) y es proporcional. ¿Dónde se encuentra la proporcionalidad? En la posibilidad que se da al diputado de que renuncie a los principios ideológicos del partido por el que fue elegido, lo cual garantiza en cierto modo su convencionalidad.

Como se observa, la disolución de los partidos políticos implica muchas cuestiones jurídicas, como la libertad de expresión, la libertad de asociación y los derechos políticos. En algunas ocasiones, la limitación de estas libertades puede ser aplaudida por la sociedad, pero no podemos dejarnos engañar y obviar que quizá estas medidas constituyan un sacrificio excesivo de derechos y libertades, pudiendo ser sustituidas por otras menos lesivas.