

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA LEY ORGÁNICA 6/2002, DE PARTIDOS POLÍTICOS, AL HILO DE SU INTERPRETACIÓN POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Francisco FERNÁNDEZ SEGADO
Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad Complutense de Madrid

RESUMEN

La Constitución española no acoge en su articulado un sistema de «democracia militante» (Streitbare Demokratie) análogo al del art. 21.2 de la Grundgesetz, no obstante lo cual su art. 6 sujeta la creación y ejercicio de su actividad por los partidos al respeto a la Constitución y a la Ley.

La Ley Orgánica 6/2003, de Partidos Políticos, ha desarrollado, tras un cuarto de siglo de vigencia de una ley preconstitucional, el estatuto jurídico de los partidos, concretando las exigencias constitucionales de organización y funcionamiento democráticos y de una actuación sujeta a la Constitución y a las leyes, aspectos ignorados por la anterior Ley 54/1978.

En sintonía con ello, la nueva ley de partidos establece un procedimiento judicial de ilegalización de un partido por dar un apoyo político real y objetivo a la violencia y al terrorismo. Este procedimiento se suma al ya preexistente en la norma legal anterior, de naturaleza penal, que encuentra su sustento en el art. 22 de la Constitución Española, relativo a las asociaciones.

El nuevo procedimiento encaminado a la garantía de respeto a las previsiones específicas del art. 6 CE, aun diferenciándose formalmente del procedimiento penal para la disolución de las asociaciones (o partidos) ilícitas, guarda un cierto paralelismo con el anterior, llegando a solaparse con él en algún punto. Del nuevo procedimiento de ilegalidad del partido conoce una peculiar Sala del Tribunal Supremo. Las disfunciones de este doble y, en cierto modo, paralelo procedimiento, hubieran podido solucionarse de haber atribuido al Tribunal Constitucional la garantía del respeto por los partidos a los mandatos del art. 6 CE.

Por lo demás, la nueva Ley de Partidos vulnera en algunos de sus enunciados las previsiones constitucionales. Paradigmático es, a este respecto, el desafortunado, e inconstitucional, régimen legal de constitución y adquisición de personalidad jurídica por los partidos.

SUMARIO: I. EL ESTATUTO CONSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS
POLÍTICOS.—II. EL DESARROLLO LEGAL DEL ART. 6

CE.—III. EXCLUSIÓN DEL SISTEMA DE «DEMOCRACIA MILITANTE» Y FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA LEY DE PARTIDOS.—IV. LA LEY ORGÁNICA DE PARTIDOS, ¿UNA LEY SINGULAR?—1. Las leyes singulares y la generalidad de la LOPP.—2. La disciplina del fraude de ley.—3. Las especialidades procesales de la Ley: el órgano jurisdiccional competente.—V. LIBERTAD DE CREACIÓN DE PARTIDOS Y CAPACIDAD PARA SU CONSTITUCIÓN.—VI. EL RÉGIMEN DE CONSTITUCIÓN Y ADQUISICIÓN DE PERSONALIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.—VII. ALGUNOS PROBLEMAS DIMANANTES DEL PARALELISMO DEL DOBLE PROCEDIMIENTO DE DISOLUCIÓN DE PARTIDOS LEGALMENTE DISEÑADO.

I. EL ESTATUTO CONSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Nuestra Constitución contempla entre los derechos fundamentales y libertades públicas de la Sección primera del Capítulo 2.º del Título I el derecho de asociación, objeto de normación por el art. 22. El reconocimiento de este derecho fundamental se manifiesta en el principio de libertad asociativa en el ámbito de la vida social, que presenta a su vez la triple vertiente de una libertad positiva de creación, una libertad positiva de afiliación y una libertad negativa de pertenencia o participación, y del que a su vez se desprende el principio de intervención mínima por parte de los poderes públicos. En sintonía con el mismo, el art. 22.3 CE, tras establecer que las asociaciones que se constituyan al amparo del derecho constitucionalmente reconocido deberán inscribirse en un registro, precisa que ello será «a los solos efectos de publicidad». A su vez, respecto de las asociaciones constituidas, se contempla una garantía jurisdiccional por cuanto «sólo podrán ser disueltas o suspendidas en sus actividades en virtud de resolución judicial motivada (art. 22.4 CE).

La normación constitucional se completa, de un lado, con la consideración como ilegales de aquellas asociaciones que persigan fines o utilicen medios tipificados como delito (art. 22.2 CE), y, de otro, con la prohibición de las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar (art. 22.5 CE).

Aunque los partidos políticos son, como reconociera el Tribunal Constitucional (STC 10/1983, de 21 de febrero), creaciones libres, producto como tales del ejercicio de la libertad de asociación que consagra el art. 22 CE, el constituyente quiso dedicarles una norma específica (el art. 6, que se ubica en el trascendental Título Preliminar de la Constitución) que viene de este modo a otorgarles relevancia constitucional, lo que se justifica por la decisiva importancia que estas organizaciones tienen en las modernas democracias pluralistas, de forma que se ha podido afirmar por algunos

Tribunales Constitucionales de otros países que «hoy día todo Estado democrático es un Estado de partidos».

Con su reconocimiento y constitucionalización por el modelo de Estado democrático instaurado tras la Segunda Guerra Mundial, los partidos han incorporado a la estructura del ordenamiento, inevitablemente, una doble condición de instrumentos de actualización del derecho subjetivo de asociación, por un lado, y de cauces necesarios para el funcionamiento del sistema democrático, por otro (STC 48/2003, de 12 de marzo).

En sintonía con esta última vertiente o condición de los partidos, el art. 6 confiere a los partidos una serie de funciones de evidente relevancia constitucional sin hacer de ellos, sin embargo, órganos del Estado o titulares del poder público. A los partidos corresponde: *a)* expresar el pluralismo político, valor que, aun presentando una proyección básicamente estructural, desborda con creces esta perspectiva para incidir de modo muy positivo en que cada ser humano pueda desarrollar en libertad su personalidad; *b)* concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular, y *c)* ser instrumento fundamental para la participación política.

A la vista de sus cometidos constitucionales, bien puede decirse que nos encontramos ante asociaciones cualificadas por la relevancia constitucional de sus funciones, que bien podrían compendiarse en su vocación de integrar, mediata o inmediatamente, los órganos titulares del poder público a través de los procesos electorales. Como ha significado el «intérprete supremo de la Constitución» (STC 48/2003, de 12 de marzo), los partidos «no ejercen funciones públicas, sino que proveen al ejercicio de tales funciones por los órganos estatales, órganos que actualizan como voluntad del Estado la voluntad popular que los partidos han contribuido a conformar y manifestar mediante la integración de voluntades e intereses particulares en un régimen de pluralismo concurrente».

En armonía con el principio de libertad asociativa, el art. 6 CE establece que la creación de partidos y el ejercicio de su actividad son libres «dentro del respeto a la Constitución y a la ley». Esta determinación evoca la del art. 21.2 de la *Bonner Grundgesetz*, que declara inconstitucionales (*verfassungswidrig*) «los partidos que en virtud de sus objetivos o del comportamiento de sus afiliados se propongan menoscabar o eliminar el orden básico demoliberal o poner en peligro la existencia de la República Federal Alemana», bien que esa evocación tenga más que ver con una lejana reminiscencia que con una analogía normativa. Mayor proximidad pudiera entreverse entre el art. 6 de nuestra Norma suprema y el art. 4 de la Constitución francesa de 1958, que, tras disponer que los partidos se constituirán y ejercerán su actividad libremente, añade: «si bien deberán respetar los principios de la soberanía nacional y de la democracia».

Esta relativa proximidad normativa ha suscitado no pocas controversias e interrogantes acerca de si el art. 6 puede sustentar el llamado en Ale-

mania «sistema de democracia militante» (*streitbare Demokratie*), problemática que se encuentra omnipresente en el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno Vasco contra determinados artículos de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos y, de resultas, también en la Sentencia 48/2003, con la que el Tribunal zanja el mencionado recurso. Por ello mismo, nos ocuparemos de esta problemática más adelante.

Por último, el art. 6 CE exige que la estructura interna y el funcionamiento de los partidos sean democráticos. Esta previsión sí encuentra un inequívoco precedente en el art. 21.1 de la *Bonner Grundgesetz*, cuyo inciso tercero, de modo taxativo, prescribe: «Su ordenamiento interno (el de los partidos) deberá responder a los principios de la democracia».

La exigencia constitucional de democracia interna en los partidos se justifica por la decisiva importancia que las organizaciones partidistas presentan en las democracias de nuestro tiempo, pero también, como advirtiera Ferrajoli con una más amplia perspectiva, por la necesidad de que el principio del Estado democrático llegue a toda clase de organismos intermedios con poder efectivo sobre los ciudadanos. Pero aún se puede aducir con Hesse otro argumento de peso: este precepto limitador de la libertad de los partidos, de su autonomía, se halla justamente al servicio de la propia libertad de los partidos. Con ello, Hesse se está refiriendo no ya a una libertad negativa frente a la acción del Estado, cuyo reverso es siempre la autodeterminación, sino, como bien precisa Grimm, a una libertad más amplia en favor de la libertad de toda la institución partidaria. De esta forma, la que el propio Grimm denomina «libertad externa de los partidos», cuyo contenido primigenio, si bien no único, consiste en la libertad de fundación o creación, constituye tan sólo un aspecto de esta libertad, que encuentra su correspondencia pero también su límite en la libertad interna de partido. Si todo poder emana del pueblo y los partidos cumplen un rol decisivo en lo que a la formación y manifestación de la voluntad popular atañe (art. 1.2 en conexión con el art. 6 CE), resulta una obviedad que sólo en tanto en cuanto los partidos respeten la voluntad de sus afiliados, o lo que es lo mismo, de su base social, podrá la voluntad popular manifestarse libremente. Pues bien, sólo una estructura interna y un funcionamiento democráticos garantizarán que los partidos respeten la libre manifestación de la voluntad popular y, de resultas, que se alcance la más plena e inexcusable homogeneidad estructural entre Estado y partidos.

Esta previsión constitucional puede realmente entenderse desarrollada por vez primera por la Ley Orgánica 6/2002, por cuanto la norma legal precedente, la Ley 54/1978, apenas si se limitaba en este punto a enunciar algunas obviedades. Ello nos aboca a atender al desarrollo legal que en este cuarto de siglo de vigencia de la Constitución se ha dado al referido art. 6.

II. EL DESARROLLO LEGAL DEL ART. 6 CE

Durante casi veinticuatro años el régimen jurídico de los partidos políticos fue desarrollado por la Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de Partidos Políticos, norma un tanto peculiar, pues, pese a que su aprobación fue casi simultánea a la de la Constitución, en rigor fue una Ley preconstitucional, al margen ya de que era una norma legal tributaria más de su inmediato antecedente legislativo, el Real Decreto-ley 12/1977, de 8 de febrero, que de la correlativa normación constitucional. De ahí que el Tribunal Constitucional subrayara (STC 85/1986, de 25 de junio) que la Ley 54/1978, al igual que el resto del ordenamiento, aunque quizá más que en ningún otro caso, debía ser interpretada a la luz de los principios constitucionales.

La brevedad de su articulado y la concisión de sus contenidos condujeron a que la Ley en cuestión sirviera primordialmente para asentar un procedimiento sencillo de constitución en libertad de los partidos políticos, objetivo, por otra parte, no menor en el momento fundamental en que vino a dictarse, como bien se constata en la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 6/2002.

Transcurrido casi un cuarto de siglo desde la aprobación de la Ley 54/1978, resultaba patente la insuficiencia del régimen jurídico de los partidos diseñado por aquélla. De ahí la necesidad de una nueva norma legal.

La Ley Orgánica 6/2002 pretende una serie de objetivos que se enuncian en su propia Exposición de Motivos:

A) Recoger con claridad y sistema la experiencia acumulada en los años precedentes.

B) Renovar normas ancladas en las preocupaciones prioritarias del pasado, que resultan inadecuadas e insuficientes para disciplinar las nuevas realidades del presente.

C) Fortalecer y mejorar el estatuto jurídico de los partidos con un régimen más perfilado, garantista y completo.

D) Finalmente, y quizá haya sido este el objetivo primigenio de la norma legal, concretar las exigencias constitucionales de organización y funcionamiento democráticos y de una actuación sujeta a la Constitución y a las leyes, aspectos ignorados por la Ley 54/1978 y cuya regulación se hacía inexcusable a fin de garantizar el funcionamiento del sistema democrático y las libertades esenciales de los ciudadanos, impidiendo que un partido político pueda, de forma reiterada y grave, atentar contra ese régimen democrático de libertades, justificar el racismo y la xenofobia o apoyar políticamente la violencia y las actividades de bandas terroristas. A estos efectos, la Ley establece un procedimiento judicial de ilegalización de un partido por dar un apoyo político real y objetivo a la violencia o el terro-

rismo, que es distinto del previsto en el Código Penal para la disolución de las asociaciones ilícitas por las causas previstas en los arts. 515 y 520, y que, sin ningún género de dudas por nuestra parte, creemos que no sólo es la principal novedad de la norma legal, sino también su última «ratio» política.

Quizá convenga, por último, recordar la proximidad temporal en el desarrollo legislativo de los arts. 6 y 22 CE por cuanto tres meses antes de la Ley Orgánica de Partidos Políticos era aprobada la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación.

III. EXCLUSIÓN DEL SISTEMA DE «DEMOCRACIA MILITANTE» Y FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA LEY DE PARTIDOS

1. El art. 21.2 de la *Grundgesetz*, como ya mencionamos con anterioridad, vino a prever la inconstitucionalidad de determinados partidos políticos, que había de ser declarada, en su caso, por el Tribunal Constitucional Federal (*Bundesverfassungsgericht*) de conformidad con el procedimiento regulado por los arts. 43 a 47 de su propia Ley reguladora (BVerfGG). El precedente de la República de Weimar explica con nitidez la constitucionalización de una cláusula de esta naturaleza. Klaus Stern se manifiesta de modo inequívoco cuando reconoce que la actitud de la Ley fundamental sólo es explicable a partir de la experiencia de la Constitución de Weimar, que no había adoptado posición de rechazo alguna en el terreno de la «hostilidad organizada contra la Constitución», manteniendo su indiferencia política, y habiéndose por ello arruinado.

La determinación del art. 6 CE de que la creación y el ejercicio de la actividad de los partidos son libres «dentro del respeto a la Constitución y a la ley» condujo al planteamiento por parte de la doctrina de la cuestión de si en tal exigencia de respeto a la Constitución había de entreverse una cláusula análoga a la de la «democracia militante» (*streitbare Demokratie*) alemana.

La mayoría de la doctrina (De Otto, Jiménez Campo, Blanco Valdés...), a la que nos sumamos en su momento, ha entendido que el sistema de control de los partidos que presupone la fórmula alemana es inadmisibile en nuestro ordenamiento constitucional. Varios argumentos se adujeron en apoyo de esta tesis: en primer término, nuestra Constitución carece de límites materiales para su reforma, por lo que parece legítimo que una fuerza política partidista defienda su total reforma y, en consecuencia, la modificación de cualquier enunciado constitucional; en segundo lugar, nuestra Norma suprema, a diferencia de la alemana, no prevé de modo específico

un mecanismo de control de la constitucionalidad de los partidos; por último, las enmiendas que en el debate constituyente se orientaron a favor de la introducción de un control de los partidos similar al germano-federal fueron rechazadas.

El Gobierno Vasco, en su recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 6/2002 (en adelante, LOPP), sustentó las primeras consideraciones de fondo de su recurso en la supuesta carencia de fundamento constitucional de la nueva Ley de Partidos, lo que, entre otras consideraciones, fundamentaría en el hecho de que la Ley vendría a establecer, en contra de las previsiones constitucionales, un sistema de democracia militante orientado, más allá del respeto al texto constitucional, a la defensa de un concreto orden político.

Esta tacha de inconstitucionalidad, omnipresente, soterradamente al menos, en buena parte del recurso de inconstitucionalidad y, de resultas, de la Sentencia 48/2003, sería rechazada por el Tribunal Constitucional que, sin embargo, manifestaría su coincidencia con el Gobierno Vasco en que en nuestro ordenamiento constitucional no tiene cabida un modelo de «democracia militante» en el sentido que el recurrente le confería, esto es, un modelo en el que se imponga no ya el respeto, sino la adhesión positiva al ordenamiento y, en primer lugar, a la Constitución. «Falta para ello, a juicio del Tribunal, el presupuesto inexcusable de la existencia de 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».

El Juez de la Constitución, complementando su anterior razonamiento, entiende, sin embargo, que la LOPP no acoge ese modelo de «democracia militante», pues ya en su Exposición de Motivos parte de la base de la distinción entre ideas o fines proclamados por un partido, de un lado, y sus actividades, de otro, destacando que «los únicos fines explícitamente vetados son aquellos que incurren en el ilícito penal», de suerte que «cualquier proyecto u objetivo se entiende compatible con la Constitución siempre y cuando no se defiende mediante una actividad que vulnere los principios democráticos o los derechos fundamentales de los ciudadanos».

No han faltado, sin embargo, posiciones discrepantes o de matiz respecto al sistema de «democracia militante». Así, Santamaría Pastor se inclinó por la validez de tal sistema de control, radicando, a su juicio, el único problema en la determinación de cuál sea el *minimum* constitucional en el que ha de existir coincidencia entre el ideario del partido y el de la Constitución. Morodo y Lucas Murillo, por su parte, entienden que aunque el Código Penal sea la barrera principal en lo que se refiere al control

jurisdiccional sobre los partidos, cabe la existencia de formas de control de la constitucionalidad que alcancen a sus fines, ya que la posibilidad de que nuestra Constitución permita su reforma total no significa que consienta cualquier cosa ni que admita cualquier método para lograrla.

También el representante procesal del Senado, comparecido en el recurso de inconstitucionalidad que nos ocupa, sostendría que la inexistencia de un control específico de la constitucionalidad de los partidos políticos no supone que el constituyente descartara una concepción militante de la democracia partidista. Incluso algún autor como Jiménez Campo, que claramente rechaza la existencia de una democracia «militante», llegando al extremo de entender que el mero control de la actividad de un partido equivaldría a un control ideológico, careciendo por lo mismo de todo fundamento constitucional, considera, en flagrante contraste con la anterior reflexión, que la dignidad de la persona que contempla el art. 10.1 CE ha de ser considerada como un límite no sólo de las actividades de un partido, sino, incluso, de su propio programa partidista.

2. Llegados aquí se hace necesario que hagamos algunas reflexiones encaminadas a relativizar el significado implícito en la no constitucionalización de una cláusula como la del art. 21.2 de la *Grundgesetz*. Aun admitiendo la inexistencia de un deber de adhesión a los postulados ideológicos contenidos en la Constitución en el sentido germano de «democracia militante» (STC 164/1983, de 16 de diciembre), se hace inexcusable dar respuesta al siguiente interrogante: ¿Carece nuestro sistema constitucional de cualquier capacidad de reacción frente a aquellos partidos políticos que, al amparo de la inexistencia de un núcleo normativo constitucional intangible, defiendan en su programa una reforma constitucional encaminada a la abolición de los valores, o de parte de ellos, inspiradores de nuestro ordenamiento fundamental (la dignidad de la persona, la inviolabilidad de los derechos que le son inherentes, los principios de libertad, igualdad, pluralismo político...) o a la abolición de los principios conformadores del orden jurídico-político (el Estado de Derecho, el Estado democrático, el Estado social...) y su sustitución por principios antitéticos?

En pura coherencia con la reiterada tesis de la inexistencia de una «democracia militante» habría de admitirse que nada obsta que un partido postule en su programa, entre sus fines, por intermedio de una reforma constitucional, la supresión de los valores y principios mencionados y su sustitución por otros contrapuestos. Llevada al extremo la lógica de esta interpretación, el sistema carecería de cualquier mecanismo de reacción frente a quienes, respetando formalmente en sus actividades el propio sistema, postulasen una drástica reconducción del mismo hacia un modelo antitético o, por lo menos, parcialmente contrapuesto. Consecuentemente, habría de considerarse legítima la defensa en un programa de partido de

un sistema autocrático, no pluralista, de un sistema que prescindiera del valor dignidad, que postule la abolición del Estado social y el retorno de un Estado rabiosamente liberal, de corte decimonónico...

El dislate, el absurdo a que conduce esta interpretación es obvio y no requiere de mayores reflexiones. La inexistencia de una «democracia militante» no puede conducir a privar al ordenamiento jurídico de cualquier capacidad de reacción jurídica frente a partidos que incluyan en sus programas tales fines. Así lo entendemos al menos, aunque sea incluso matizando ciertas posiciones precedentes. Se explica, a la vista del referido dislate, que sectores doctrinales rabiosamente opuestos a cualquier vestigio de «democracia militante» modulen su tesis, incurriendo en flagrante contradicción, al sostener que algún valor, como el de la dignidad, no pueda ser puesto en cuestión en ningún caso.

Esta contradicción va incluso más lejos, pues nuestro propio ordenamiento penal —con inequívoca razón, por otra parte, e innecesario es que lo advirtamos— considera ilícitas (art. 515.5 CP) las asociaciones que promuevan la discriminación contra personas, grupos o asociaciones por razón de su ideología, religión o creencias o por cualesquiera otras de las causas contempladas por la propia norma. Aunque el concepto de «promoción» no deja de suscitar serias dudas interpretativas, tanto si se atiende a su significado semántico («promover», según el Diccionario de la Lengua Española, es iniciar o adelantar una cosa, procurando su logro), como si se presta atención a su acepción teleológica, lo que no es sino la resultante de tratarse, como dice García-Pablos, de un concepto demasiado amplio y problemático, de lo que no nos cabe duda es de que un partido que defendiera entre sus objetivos, entre sus fines, un abandono del principio de igualdad en favor de un principio de discriminación, cualquiera que fuere su «ratio», incurriría en el supuesto tipificado por el art. 515.5 CP, pese a que en su actuación, en su actividad, respetase formalmente el principio de igualdad. Ello entraña que no todo fin o valor contrapuesto a los constitucionalmente recepcionados pueda ser defendido o postulado en un programa de un partido; bien al contrario, la defensa de un principio de discriminación —frente al principio constitucional de igualdad sin discriminación— desencadenaría la persecución por la vía penal por incurrir el partido en una causa de ilicitud penal. De acuerdo con una interpretación purista de rechazo de todo vestigio de «democracia militante», una determinación penal como la señalada sería flagrantemente contradictoria con la Constitución. En tal sentido, no faltan autores, como es el caso de Vírjala, que consideran que con el art. 515.5 del Código Penal se estaría creando un tipo delictivo específicamente asociativo que la Constitución no permite, tesis que puede tener su lógica formal para quienes lleven al extremo las consecuencias formales que derivan de la inexistencia de cualquier vestigio

de «democracia militante», admitiendo que cualquier principio o valor por antitético que con la Constitución fuere, puede ser defendido o postulado por el cauce de los principios programáticos de un partido. Es obvio que como no compartimos esa visión purista y extremada de las consecuencias que derivan de la no recepción por nuestros constituyentes del modelo alemán de «democracia militante», no vemos vicio de inconstitucionalidad alguno en la norma penal de referencia. Con todo, tal norma visualiza con cierta nitidez las incongruencias que pueden derivar de tal visión purista.

A nuestro modo de ver, la no constitucionalización por nuestra Norma suprema de una cláusula análoga a la del art. 21.2 de la *Grundgesetz* no debe conducir a la interpretación de que nuestros constituyentes renunciaron de modo irreversible, *pro futuro*, a cualquier tipo de sistema de defensa de la Constitución frente a los partidos políticos. Menos sostenible nos parece aún la interpretación de algún sector de la doctrina (García Roca) que, en atención al hecho de que en el debate constituyente fuera rechazado el control externo de los partidos por el Tribunal Constitucional, considera que la disolución de un partido es una medida expresamente rechazada en el debate constituyente. Y tampoco creemos defendible la interpretación de Pérez Royo, para quien el régimen jurídico de los partidos ha de ser analizado desde la exclusiva óptica del art. 22 CE, esto es, desde la perspectiva de la normación constitucional del derecho de asociación, y en sintonía con ello, el único límite constitucional frente a los partidos sería el establecido por el art. 22.2 CE, esto es, la declaración de ilicitud por el Juez penal, cabiendo si acaso admitir que del art. 6 dimana otro límite en relación con la organización y funcionamiento internos del partido, que han de ser democráticos, pero no respecto del ejercicio de su actividad.

Frente a las tesis precedentemente expuestas podemos sustentar nuestra interpretación en los siguientes argumentos:

a) En primer término, el mandato de respeto a la Constitución (y a la ley) que el art. 6 CE acoge al referirse a la creación y al ejercicio de su actividad por los partidos, en modo alguno puede considerarse como una cláusula vacía de contenido, o pedagógica o de estilo, como algún autor (A. Rodríguez) la ha considerado. Las cláusulas constitucionales no pueden considerarse como meros juegos o circunloquios retóricos, sino que todas ellas, en mayor o menor grado, alcanzan eficacia normativa, aunque, ciertamente, exijan para su ajustada interpretación atender al contexto constitucional y, en ocasiones, a determinadas normas concretas muy en particular.

El art. 21.2 de la *Bonner Grundgesetz*, como antes se dijo, fue fruto de una muy particular coyuntura histórica; tal norma nos revela una reacción dialéctica frente a la situación generada por los partidos antisistema de la Alemania weimariana. Su no constitucionalización hace un cuarto de

siglo, fruto de las específicas circunstancias de la España de aquellos años, en la que la preocupación primigenia era consolidar un sistema de partidos aún débil y poco solidificado, como revelaría posteriormente la desafortunada desaparición de un partido centrista y relativamente equilibrado en sus planteamientos como fue la UCD, no impide acomodar el marco legislativo, veinticinco años después, a las nuevas realidades del presente, incluyendo en ese acomodo la atribución al Tribunal Constitucional, mediante la pertinente reforma de su Ley Orgánica, de la facultad de garantizar el respeto a la Constitución por parte de los partidos políticos, ni mucho menos puede conducir a una interpretación contrapuesta a la propia dicción de la norma constitucional que, de modo inequívoco, establece (art. 6 CE) que la actividad de los partidos ha de respetar la Constitución.

b) En segundo lugar, una interpretación como la de Pérez Royo, en el sentido de que el canon de constitucionalidad de una norma legal de partidos debe ser, casi exclusivamente, el art. 22 CE, asentada en la consideración de que mientras la regulación constitucional del derecho de asociación era obligada, la ordenación constitucional de los partidos era meramente opcional para nuestros constituyentes, es un dislate de grueso calibre que no encuentra otro sustento más que el del puro voluntarismo hermenéutico de su formulador. Digamos que ya es discutible y poco común que una Constitución de la segunda mitad del siglo XX ignore a los partidos políticos; como ya se ha dicho, y es una evidencia fácilmente constatable, la relevancia de sus funciones ha conducido a la generalizada constitucionalización de los partidos. Circunscribiéndonos a nuestra Norma suprema, si el constituyente ha contemplado la libertad de asociación, propiciando así un diseño constitucional de las asociaciones, género al que pertenecen los partidos, y no contento con ello, ha procedido asimismo a reglar esa especie particularizada de las asociaciones que son los partidos, y lo ha hecho, además, en el título básico de nuestra Norma suprema, el Título Preliminar, sería una interpretación *ad absurdum* entresacar de todo ello que el canon de constitucionalidad de una Ley de partidos ha de ser tan sólo, o sustancialmente, la norma genérica, esto es, el art. 22 CE, soslayando, o relativizando, la norma específica, el art. 6 CE. La lógica hermenéutica debe conducir, por el contrario, a dar primacía a la norma especial (el art. 6) sobre la norma general (el art. 22). Con todo, a nuestro entender, tanto una como otra norma, aunque no sólo ellas, como es obvio, habrán de ser tenidas en cuenta como canon de constitucionalidad llegado el momento de apreciar la conformidad con la Constitución de una determinada legislación de partidos.

Los argumentos expuestos bastarían para fundamentar una respuesta adecuada a una de las objeciones aducidas por el Gobierno Vasco en su recurso de inconstitucionalidad contra la LOPP: la de que la Ley de Par-

tidos carecía de fundamento constitucional. Ello no obstante, en sintonía con el objeto de este trabajo —visualizar la Ley de Partidos a la luz de la doctrina constitucional—, nos haremos eco a continuación de algunas de las argumentaciones del recurrente y de la posición sustentada por el Tribunal Constitucional.

3. El Gobierno Vasco aduciría en su recurso que el hecho de que durante el proceso constituyente se rechazara de manera expresa el establecimiento de un control de constitucionalidad de los partidos políticos por parte del Tribunal Constitucional —rechazo reiterado en la discusión de la LOTC— habría supuesto la equiparación de aquéllos a las asociaciones comunes del art. 22 CE en todo lo relativo a su control jurisdiccional. En consecuencia, la disolución de los partidos, como la de las asociaciones, sólo podría producirse mediante resolución judicial (art. 22.4 CE) y traer causa de su ilicitud penal (art. 515 CP) o, en vía civil, de la inobservancia del deber de organización y funcionamiento democráticos (art. 6 CE). Frente a ello, la Ley impugnada introduce para los partidos un régimen propio y diverso del establecido en la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, del derecho de asociación, fijando para ellos límites específicos que —siempre a juicio del recurrente— irían más allá del respeto a las exigencias de los arts. 6 y 9.1 CE. Ello sería así por el empleo por la Ley impugnada de una serie de conceptos jurídicos indeterminados («principios democráticos», «los valores constitucionales expresados en los principios constitucionales y en los derechos humanos», «régimen de libertades», «sistema democrático», «orden constitucional», «paz pública»...) que no apelarían a la protección de la norma constitucional, sino a la defensa de un orden político subyacente en ella.

Frente a tal argumentación, el Tribunal Constitucional toma como punto de partida de su razonamiento la consideración, tópica entre la doctrina y en su misma jurisprudencia, de que los partidos, en tanto que asociaciones, se cualifican por la relevancia constitucional de sus cometidos. Aunque su cualificación funcional no desvirtúa su naturaleza asociativa, eleva, sin embargo, sobre ella una realidad institucional diversa y autónoma que, en tanto que instrumento para la participación política en los procesos de conformación de la voluntad del Estado, justifica la existencia de un régimen normativo también propio, habida cuenta la especificidad de esas funciones. Consecuentemente con todo ello, el Tribunal, con evidente razón, entiende que «la libertad característica de las asociaciones, y de la que los partidos también disfrutan, no puede para éstos ser tan omnímoda que a su amparo se desvirtúen como instrumentos para la consecución de sus fines constitucionales».

Concluir que los partidos sólo están sometidos a los límites del art. 22 CE sería —a juicio del Tribunal, que hace suya la posición de la Abogacía

del Estado— tanto como admitir que las previsiones del art. 6 CE se agotan en el contenido de una norma no sancionada, lo que es tanto como decir, simplemente, en una proposición no normativa. Otra cosa será que las peculiaridades de la disciplina legal de los partidos, respecto del régimen normativo de las asociaciones comunes, establezcan límites conformes con el propio art. 6 CE, límites entre los que, como con toda evidencia constata el Tribunal, no sólo figura —como afirma el Gobierno Vasco— el de la obligación de tener una estructura y un funcionamiento democráticos, sino también, y como cuestión previa, el de respetar los cometidos que ese precepto enumera como definidores de la condición de partido político. «Que el constituyente haya descartado encomendar la garantía del respeto del art. 6 CE por parte de los partidos al Tribunal Constitucional (como ya pusiera de relieve el Juez de la Constitución en su Sentencia 3/1981, de 2 de febrero) no significa obviamente que se haya descartado dicha garantía en sí; únicamente que su verificación ha de corresponder al Poder Judicial ordinario en tanto no se establezca otra cosa».

A partir de tal reflexión, tras coincidir con el recurrente en el rechazo al modelo de «democracia militante», el Tribunal Constitucional rechaza que la LOPP siga tal modelo, pues, a su juicio, y hace hincapié en ello, la Ley en cuestión contempla como causas de ilegalización «conductas», es decir, supuestos de actuación de partidos políticos que vulneran con su actividad, y no con los fines últimos recogidos en sus programas, las exigencias del art. 6 CE que la Ley viene a concretar.

Autocondicionándose, de modo muy poco afortunado a nuestro entender, por el obsesivo rechazo al modelo de «democracia militante», el Tribunal recuerda la consideración que en la Exposición de Motivos de la LOPP se hace en el sentido de que la misma Ley, a diferencia de otros ordenamientos, «parte de considerar que cualquier proyecto u objetivo se entiende compatible con la Constitución, siempre y cuando no se defienda mediante una actividad que vulnere los principios democráticos o los derechos fundamentales de los ciudadanos». «Hasta ese punto —añade el Tribunal— es cierta la afirmación de que 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)».

4. Las reflexiones jurisprudenciales precedentes, que compartimos salvo en lo atinente a la rígida posición del Tribunal respecto a la drástica denegación del modelo de «democracia militante», no pueden por menos que conducirnos a que nos formulemos algún interrogante. Así, ¿caben en el amplio marco de coincidencias que la Constitución posibilita opciones políticas partidistas que propugnen en su programa una reforma constitucional presidida por el rechazo radical a los presupuestos materiales básicos de nuestro Estado constitucional? (pensemos en la defensa de un modelo

autocrático, en la supresión del valor dignidad o del principio del pluralismo político, o en la sustitución del principio de igualdad por otro asentado en la discriminación por motivos de sexo, raciales o religiosos).

A la vista de lo que se afirma en la Exposición de Motivos de la LOPP y hace suyo el Tribunal Constitucional, los partidos políticos que defendieran en sus programas tales fines serían compatibles con la Constitución con tal de que los defendieran a través de una actividad no vulneradora de los principios democráticos o de los derechos fundamentales.

Una reflexión jurisprudencial de este tipo nos parece de un formalismo enervante, además de apreciar en ella enormes dosis de hipocresía; en el fondo, se sustenta en el hecho de que será poco menos que imposible encontrar un partido que defienda en su programa explícitamente fines tan radicalmente opuestos a los presupuestos materiales de la Constitución. Por lo demás, la reflexión que el legislador hace en la Exposición de Motivos de la LOPP, lisa y llanamente, aparece en clara contradicción con otras normas legales, como es el caso del art. 515.5 del Código Penal, que como ya señalamos, debe conducir a declarar ilícita la asociación o partido que incluya entre sus fines la discriminación, pues, y no nos cabe duda de ello, tal fin estaría contribuyendo a promover la discriminación. Si ello es así, o tal norma es inconstitucional o no cabe defender cualquier fin o idea en el programa de un partido.

Por otra parte, abundando en algo ya expuesto, que el constituyente rechazara enmiendas encaminadas a posibilitar que la salvaguarda de la garantía del art. 6 CE, de respeto a la Constitución por los partidos en el ejercicio de su actividad, fuera atribuida al Tribunal Constitucional, sin que ese rechazo se reflejara en una expresa interdicción constitucional, no impide, a nuestro juicio, que por la vía legislativa, y al amparo del art. 161.1.d) CE, pueda ser encomendada (veinticinco años después) al Tribunal Constitucional tal competencia. Así lo reconoce (y es indiferente que lo reconozca o no) el propio Juez de la Constitución en la Sentencia 48/2003. Y así lo admite, de igual forma, el propio recurrente.

Del rechazo de unas determinadas enmiendas se han venido extrayendo en el último cuarto de siglo unas consecuencias que, a nuestro modo de ver, desbordan el significado objetivo de las normas constitucionales, pues no hay precepto constitucional alguno que impida encomendar al Tribunal Constitucional el control de la adecuación a nuestra Norma suprema de los partidos políticos. A nuestro juicio, y aunque, como antes señaláramos, ello suponga matizar posiciones precedentes, la dialéctica que la admisión o rechazo del sistema de «democracia militante» ha suscitado, hoy, si es que no ha dejado de tener sentido, sí al menos debe ser absolutamente relativizada.

Por lo demás, que la Constitución no contenga cláusulas pétreas, irreformables, no ha de significar inexcusablemente que todo pueda ser refor-

mado; formalmente es así, pero no creemos que tal tesis pueda sostenerse materialmente; desde luego, somos conscientes de que nos adentramos en un tema discutible; nos limitamos a exponer nuestra opinión de que las bases de la convivencia civilizada, que no es otra que la convivencia democrática, asentada en el respeto de los derechos de la persona, inherentes a su dignidad, no pueden ser alteradas. Y ello ha de tener consecuencias para el conjunto de la sociedad, y con más razón aún respecto de los partidos políticos, instrumentos vitales en orden a la convivencia social.

Aún podríamos traer a colación otro argumento material. ¿Puede considerarse que un partido que postule en su programa un modelo político autocrático, de partido único, respeta los cometidos que el art. 6 encomienda a los partidos, que vienen a definir la condición de partido político, y entre ellos, el de ser cauce de expresión del pluralismo político? La obviedad de la respuesta negativa no admite duda alguna para quien esto suscribe. Que estemos ante supuestos poco o nada probables en modo alguno desvirtúa la validez del discurso teórico.

5. Retornando a la argumentación sustentada por el Alto Tribunal, podemos señalar que éste, en último término, encuentra un asidero al que asirse en orden a salvar la tacha de inconstitucionalidad aducida por el recurrente, manteniendo a la par su rechazo de todo atisbo de «democracia militante»: en primer término, como se significó con anterioridad, los preceptos de la Ley impugnada se proyectan sobre la actividad de los partidos, no sobre sus fines, y en segundo término, y sobre todo, el Tribunal considera evidente que «los principios y valores referidos por la Ley sólo pueden ser los proclamados por la Constitución, y su contenido y alcance vienen dados por el sentido que resulta de la interpretación integrada de los preceptos constitucionales positivos».

Tan palmaria obviedad no obsta para que el Tribunal parezca muy satisfecho de poder aclarar (en el fundamento jurídico 7.º) lo que son los «principios democráticos» en nuestro ordenamiento, desmontando el absurdo argumento del recurrente de que estos principios, como los restantes mencionados en un momento precedente, serían conceptos jurídicos indeterminados que remitirían a la defensa de un quizá extraño sistema político democrático.

En la misma dirección, con el trasfondo una vez más de la obsesiva preocupación por suprimir quirúrgicamente todo atisbo o resto de «democracia militante», el Juez de la Constitución, en otro momento (fundamento jurídico 10) procede a aclarar que la previsión contenida en la letra *c*) del art. 10.2 LOPP («Cuando de forma reiterada y grave su actividad vulnere los principios democráticos o persiga deteriorar o destruir el régimen de libertades o imposibilitar o eliminar el sistema democrático, mediante las conductas a que se refiere el art. 9, será acordada por el

órgano jurisdiccional competente la disolución judicial de un partido») se circunscribe a la actividad de los partidos políticos, sin extenderse a sus fines u objetivos programáticos. «Por tanto —concluye satisfecho el Tribunal—, en los términos de este precepto, sólo incurre en causa de disolución el partido que, no en su ideología, sino en su actividad, persiga efectiva y actualmente deteriorar o destruir el régimen de libertades».

A la vista de esta argumentación, bien puede decirse que el Tribunal, de modo inequívoco, convalida la constitucionalidad de la creación y subsiguiente inscripción en el Registro de Partidos de una formación política que incluya entre sus fines la destrucción del régimen de libertades constitucionalmente consagrado, pues tal fin podría integrar el ideario de un partido neonazi, por poner un ejemplo. A nuestro entender, el dislate es mayúsculo. El problema a nadie parece preocupar por cuanto un supuesto así se nos presenta como algo irreal; sin embargo, aunque sólo sea como cuestión de principio, el tema me parece relevante y grave. Los principios no parecen interesar mucho al Tribunal, pues su preocupación primigenia parece quedar circunscrita a ver si es posible convalidar la constitucionalidad de una norma legal indiscutiblemente de carácter general, bien que con un primer y potencial destinatario con nombres y apellidos conocidos.

IV. LA LEY ORGÁNICA DE PARTIDOS, ¿UNA LEY SINGULAR?

1. Las leyes singulares y la generalidad de la LOPP

La reflexión que acaba de hacerse quizá podría conducirnos a pensar que nos hallamos ante una ley de carácter singular. Así lo entendería el Gobierno Vasco en su recurso al argumentar que aunque la Ley Orgánica 6/2002 respetaba formalmente el principio de generalidad de la Ley, desde el punto de vista material se trataba de una norma concebida para perseguir una determinada formación política, única a la que en realidad resultaría aplicable. El recurrente encontraría pruebas de la carencia de una voluntad reguladora general en la disciplina del fraude de ley, claramente lesiva, a su juicio, del principio de irretroactividad, además de en sus especialidades procesales (tanto en lo que atañe al Tribunal competente como a la legitimación) y en el régimen excepcional que se introduce en el sistema de recursos de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

Basta con atender a la doctrina constitucional sobre las «leyes singulares» o «de caso único» para constatar fehacientemente que no nos hallamos ante una Ley de esta naturaleza. En su Sentencia 166/1986, de 19 de diciembre, el Tribunal definió las «leyes singulares» como «aquellas dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular, que agotan

su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la ley singular y no comunicable con ningún otro».

Pues bien, como sostiene el Tribunal en referencia ya a la Ley Orgánica 6/2002, la Ley impugnada no sólo es general formalmente por el modo en que se encuentra formulada, sino que también lo es materialmente, en tanto contempla en abstracto una serie de conductas cuya realización de forma «reiterada y grave» podría determinar la disolución de cualquier partido presente o futuro.

Negar que la Ley Orgánica 6/2002 es una norma legal que disciplina y regula con perfecta abstracción y generalidad cuanto afecta al régimen jurídico de los partidos políticos es negar la misma evidencia. Rechazar su necesidad es desconocer algo tan obvio como que el ordenamiento jurídico ha de acomodarse a las necesidades de cada momento histórico, y si la Ley 54/1978, como ya se dijo, perseguía posibilitar un procedimiento relativamente simple para alcanzar el principio de libertad asociativa de estas singulares asociaciones que son los partidos, a fin de propiciar la consolidación del incipiente sistema de partidos, la coyuntura histórica, transcurrido casi un cuarto de siglo, demandaba un fin bien distinto al de la consolidación de un sistema ya plenamente consolidado: el de garantizar la existencia de un régimen plural de partidos que no pudiera ser desvirtuado por grupos o asociaciones que recurriesen a medios violentos que palmariamente se situaran al margen de la legalidad.

Por supuesto, como antes ya se señalaba, y en su argumentación admite el Abogado del Estado, no cabe negar, puesto que es notorio, que la configuración de buena parte de algún precepto legal, como el art. 9 LOPP, relativo a la actividad de los partidos, se hizo teniendo en cuenta la trayectoria y actividad de un notorio partido vasco, que ha dado lugar al primer supuesto de aplicación del procedimiento del art. 11 de la Ley. Sin embargo, como bien advierte el Tribunal Constitucional, ello no abona la calificación de la Ley como una ley de caso único, por cuanto la percepción por el legislador de que una determinada formación política puede ser contraria, en su actividad y con sus comportamientos, al modelo de partido que tiene encaje y cobertura en la Constitución puede perfectamente erigirse en *ocasión* para la adopción de una Ley como la recurrida, pero, como es una obviedad por lo demás, lo que determinará su conformidad o no con la Constitución no será el acierto de esa percepción circunstancial, sino el alcance objetivo de la ley finalmente adoptada.

El Tribunal, tras la reflexión de carácter general precedente, rechazará los argumentos específicos en los que el Gobierno Vasco sustenta la tacha de inconstitucionalidad de la singularidad de la Ley, bien que en algún caso haya de recurrir al efecto a dar una interpretación de las previsiones legales impugnadas acorde con la Constitución.

Por otra parte, el Alto Tribunal, con toda razón, constataría que no hay en la norma legal nada parecido a una asunción de funciones jurisdiccionales por parte del Legislativo, pues la norma adoptada exige una aplicación individualizada que la misma Ley confía al Poder Judicial ordinario, no quedando convertidos los órganos jurisdiccionales en meros ejecutores de una decisión legislativamente acordada en todos sus extremos.

2. La disciplina del fraude de ley

Una de las evidencias del carácter singular de la Ley es apreciada por el recurrente en las previsiones que la norma legal dedica al fraude de ley en su art. 12.3 y en el apartado número dos de la Disposición Transitoria única.

El art. 12.3 atribuye a la Sala sentenciadora —que, como es obvio, previamente haya declarado ilegal y disuelto un partido político—, previa audiencia de los interesados, declarar la improcedencia de la continuidad o sucesión de un partido disuelto a la que se refiere el párrafo *b)* del apartado 1 del propio precepto, que presume fraudulenta y, en consecuencia, improcedente, la creación de un nuevo partido político o la utilización de otro ya inscrito en el Registro que continúe o suceda la actividad de un partido declarado ilegal y disuelto. Como sostiene el Juez de la Constitución, nada puede oponerse a tales previsiones en términos de generalidad y abstracción, pues lo que hace el art. 12.3 es atender al caso de un partido ya disuelto en aplicación de la propia Ley y cuya continuidad fraudulenta a través de otra formación se pretende evitar mediante la adopción de las correspondientes medidas en sede judicial, y esta previsión es aplicable a cualquier supuesto de disolución de cualquier partido, sin agotarse, por tanto, en un caso singular e irrepetible.

A su vez, la Disposición Transitoria única, en su apartado número dos, en el que el recurrente denuncia un vicio de inconstitucionalidad por infracción del principio de irretroactividad del art. 9.3 CE, establece que a los efectos de aplicación del art. 9.4 LOPP (que relaciona los elementos utilizables para apreciar y valorar las actividades que pueden dar lugar a la disolución de un partido político) se considerará fraude de ley, «la constitución, en fecha inmediatamente anterior o posterior a dicha entrada en vigor, de un partido político que continúe o suceda la actividad de otro, realizada con la intención de evitar la aplicación a éste de las disposiciones de esta Ley». A juicio del Tribunal (fundamento jurídico 16), la redacción del precepto no merece un juicio de inconstitucionalidad por cuanto que el mismo aclara expresamente que el objetivo que persigue es aplicar las previsiones del art. 9.4 a las actividades realizadas con posterioridad a la

entrada en vigor de la propia Ley. Es por ello por lo que el Alto Tribunal considera inexistente una violación del principio de irretroactividad, pues «en ningún supuesto se prevé el enjuiciamiento de actividades y conductas anteriores a la Ley Orgánica 6/2002». Siendo formalmente ello así, pues el tenor inicial del apartado número dos de la Disposición Transitoria única es nítido («A los efectos de aplicar lo previsto en el apartado 4 del art. 9 a las actividades realizadas con posterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley Orgánica...»), lo cierto es que la norma permite en alguna medida atender y valorar actividades realizadas por el partido con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley, pues no otra cosa significa la previsión del art. 9.4, que entiende necesario atender a las actividades partidistas realizadas «a lo largo de la trayectoria de un partido político». Y si esta determinación se conecta con la del número 2 de la Disposición que nos ocupa, que alude de modo específico a partidos políticos constituidos en fecha inmediatamente anterior (o posterior) a la entrada en vigor de la Ley, la conclusión es inequívoca: la Ley permite atender y valorar actividades realizadas por un determinado partido constituido en fecha inmediatamente anterior a su entrada en vigor, aunque ello se haga a efectos de valorar la existencia de un fraude de ley.

El Tribunal Constitucional salva la objeción de inconstitucionalidad que pudiera visualizarse como consecuencia de la interpretación expuesta en base a una disquisición no exenta de debilidad: la de que una cosa sería tener en cuenta la conducta anterior a la entrada en vigor de la Ley como base de la ilegalización, pues ello sería inconstitucional por incurrir en la retroactividad prohibida por el art. 9.3 CE, y otra distinta es que, «a efectos de determinar la significación de tales actividades (las actividades partidistas ulteriores a la entrada en vigor de la norma) y valorar su relevancia en el conjunto de la conducta del partido de que se trate (y exclusivamente a esos efectos) (...), pueda tomarse en consideración lo que la ley llama “trayectoria” (art. 9.4 LOPP), que puede comprender comportamientos producidos con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley», pues, así entendida la norma, no comporta ninguna clase de retroactividad prohibida por la Constitución.

El filo de la navaja en que el Tribunal sitúa la separación entre la inconstitucionalidad y la constitucionalidad puede llegar a ser tan imperceptible que se pierda su visualización, pues ¿hasta qué punto puede deslindarse, a los efectos de la valoración judicial, que la atención que se presta a las actuaciones de un partido previas a la entrada en vigor de la Ley, lo son al único efecto de tomar en consideración la «trayectoria» del partido, no incidiendo de ningún modo como base de la ilegalización?

Las dificultades que desde las exigencias del principio de irretroactividad del art. 9.3 CE plantea la interpretación constitucional expuesta se

acentúan todavía más si se advierte, como ya se ha señalado, que aunque sea a los solos efectos de establecer una presunción de fraude, la norma de la Disposición Transitoria única (su núm. 2) se refiere no sólo a los partidos constituidos en fecha inmediatamente posterior a la entrada en vigor de la Ley, sino también a aquellos otros que se constituyan en fecha inmediatamente anterior.

A juicio del Tribunal, el significado de la Disposición sería el de establecer una presunción de fraude ligada a la constitución de un partido político de cobertura en fechas inmediatamente anteriores o posteriores a la entrada en vigor de la Ley. Dicho esto, el propio Tribunal reconoce que ese significado aparente «podría pugnar con exigencias constitucionales, máxime en la medida en que se hallase ligado a la realización de actos anteriores a la tan repetida entrada en vigor». Esta tacha de inconstitucionalidad se desvanece «desde el momento en que en el último inciso del precepto se dejan a la apreciación libre del Tribunal tanto el hecho de que un partido sea o no continuador o sucesor de otro cuanto la existencia o inexistencia de intención de defraudar», pues ello permite descartar cualquier interpretación del precepto en términos de presunción de fraude.

La norma legal, a nuestro juicio, no deja de ser harto discutible desde la óptica constitucional, pues, aunque su finalidad sea la delimitación de un supuesto fraude de ley, tiene un contenido retroactivo innegable si se advierte, como en este caso bien aduce el recurrente, que, para que tenga algún sentido, parece requerir el enjuiciamiento de la trayectoria previa de un partido de cobertura, por lo que podría hablarse, por todo ello, de un contenido retroactivo de la norma, por lo menos desde una perspectiva material. Es obvio que la retroactividad de una norma se produce en el momento en que las previsiones de la misma proyectan sus efectos respecto de situaciones anteriores agotadas. Y no es menos evidente que los efectos que se anudan al art. 9 LOPP, cuyo apartado cuarto se conecta con el número 2 de la Disposición Transitoria única, son restrictivos de un derecho fundamental como es el derecho de asociación del art. 22 CE.

El esfuerzo del Tribunal Constitucional por la búsqueda de una interpretación de la norma conforme con la Constitución es loable, pero en exceso forzado, pues no creemos que el carácter materialmente retroactivo de la norma puede ser subsanado, ni tan siquiera atendiendo a la peculiar finalidad de la misma (delimitar un supuesto fraude de ley), por el hecho de que se deje a la libre apreciación del órgano jurisdiccional competente la apreciación del fraude de ley.

A nuestro entender, en principios de tanta relevancia para el Estado de Derecho como es el caso del principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, el legislador debe extremar todas las cautelas en orden a que la

norma no presente resquicio alguno que permita otros efectos distintos a los meros efectos *pro futuro*.

3. Las especialidades procesales de la Ley: el órgano jurisdiccional competente

El recurrente fundamenta asimismo la singularidad de la Ley en algunas de sus especialidades procesales. Aludiremos tan sólo a su referencia al órgano competente: la Sala especial del Tribunal Supremo que contempla el art. 61 de la Ley Orgánica 6/1985, del Poder Judicial, cuya composición y funciones, según el Gobierno Vasco, ya advierten de las peculiaridades que encierra la ilegalización y la disolución.

La Sala —se afirma— vendrá obligada a realizar un juicio de prejudicialidad penal, pues éste condiciona el contenido de la sentencia cuando las conductas que llevan a declarar la ilegalidad del partido y su disolución constituyen ilícitos penales cometidos por sus dirigentes, candidatos, cargos o afiliados, lo que supone una excepción a la regla general del art. 10.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (que establece como regla general que la existencia de una cuestión prejudicial penal de la que no pueda prescindirse para la debida decisión o que condicione directamente el contenido de ésta determinará la suspensión del procedimiento mientras aquélla no sea resuelta por los órganos penales a quienes corresponda) poco comprensible, a juicio del recurrente. También deberá la Sala efectuar una importante labor instructora, siendo un órgano jurisdiccional que no tiene carácter permanente.

El Tribunal Constitucional no aprecia en esta especialidad procesal nada de lo que resulte algún fundamento para el pretendido carácter singular de su normativa. La disolución judicial de un partido, a tenor del art. 10.2 LOPP, será acordada por el órgano jurisdiccional competente, lo que respeta la exigencia constitucional del art. 22.4 CE. Y en cuanto a que, fuera de los supuestos de disolución por asociación penalmente ilícita, sea la Sala prevista por el art. 61 LOPJ el órgano competente tampoco convierte a la Ley en singular, pues como el Tribunal Constitucional recuerda, con evidente razón en este caso, se trata de un órgano judicial ya existente al que, por medio de la correspondiente reforma de la LOPJ, se le dota de esa nueva competencia, con carácter general y *pro futuro*, respetándose por lo mismo todas las condiciones dimanantes del derecho constitucional al Juez ordinario predeterminado por la Ley.

El hecho de que la asignación de competencia a la Sala diseñada por el art. 61 LOPJ sea formalmente irreprochable desde una óptica constitucional, que, a nuestro juicio, desde luego, lo es, no es óbice para que

dejemos de pronunciarnos muy críticamente sobre la fórmula legalmente acuñada. Sin perjuicio de que volvamos al tema en un momento posterior, al hilo de algunas reflexiones de política legislativa, quisiéramos desde este mismo momento avanzar nuestro negativo juicio al efecto. La atribución de esta competencia a la Sala del art. 61 LOPJ es errónea y equívoca, y a ello habrían de añadirse las deficiencias técnico-jurídicas que se anudan a tal apoderamiento competencial a la Sala en cuestión. Ni por su carácter de Sala carente de toda especialización, ni por su carácter no permanente, ni por la peculiaridad de las competencias de las que la Sala conocía hasta la reforma del art. 61 LOPJ llevada a cabo por la Disposición Adicional primera de la LOPP, ni por la propia lógica que se desprende de una interpretación armónica de los arts. 6 y 22 CE, nos parece acertada la opción del legislador.

Por circunscribirnos a la perspectiva constitucional, creemos que la lógica interpretativa parecería conducir a que la disolución por ilicitud de un partido, a la vista del art. 22 CE, se canalizara exclusivamente por la vía jurisdiccional penal, correspondiendo consecuentemente al orden jurisdiccional penal tal declaración de ilicitud. Por el contrario, la competencia para velar por la garantía de respeto a la Constitución a la que se refiere el art. 6 de la propia Norma suprema habría debido corresponder, no nos cabe la menor duda de ello, al Tribunal Constitucional, al que por el resquicio que posibilita el art. 161.1.d) CE —que deja abierta la atribución a la competencia del Tribunal de otras materias distintas de las enumeradas en los tres primeros apartados del propio art. 161.1, lo que en el caso en cuestión podría haberse hecho reformando su propia Ley Orgánica, la LOTC— se debiera de haber encomendado el control de la adecuación a la Norma suprema de los partidos políticos. No haberlo hecho así no supone, como ya se ha dicho, vulneración de la Constitución, pues nuestra *Lex superior* no exige que así sea, pero sí entraña, a nuestro entender, una más que notable chapuza jurídica, que si a algo ha contribuido no ha sido sino a acentuar las dudas acerca de la voluntad del legislador de observar un acomodo escrupuloso a las previsiones constitucionales.

Al margen ya de todo ello, parece fuera de cualquiera duda razonable que esta especialidad procesal de la Ley en modo alguno permite atribuir a ésta la caracterización de ley singular. Ello creemos que es tan evidente que nos sentimos excusados de cualquier reflexión adicional.

V. LIBERTAD DE CREACIÓN DE PARTIDOS Y CAPACIDAD PARA SU CONSTITUCIÓN

1. El art. 1.1 de la LOPP faculta para la creación libre de partidos tan sólo a los españoles, en sintonía con lo ya establecido al respecto por

el art. 1 de la Ley 54/1978. Es ésta una de las específicas previsiones que impugna el Gobierno Vasco, pues, a su juicio, con ella se discrimina a los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea que, siendo titulares del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales y europeas, se ven privados, injustificadamente, de un derecho que se reserva a quienes, en esos comicios, son sus iguales. Con carácter más general, el recurrente entiende que se discriminaría también a todos los extranjeros y no sólo a los nacionales de la Unión, pues el art. 2.1 de la Ley Orgánica 1/2002, reguladora del derecho de asociación, reconoce a todas las personas el derecho de asociarse libremente para la consecución de fines lícitos, y, según el recurrente, nada justifica que la Ley recurrida se separe en este punto de lo dispuesto en la legislación común.

La cuestión relativa a la legitimación constitucional de un régimen jurídico propio y privativo de los partidos políticos, articulado a través de una legislación especial y separada de la que es común al género de las asociaciones ha quedado ya expuesta y resuelta en un momento precedente. En consecuencia, en modo alguno ha de derivarse del hecho de que la Ley Orgánica 1/2002 reconozca a todas las personas el derecho a asociarse libremente, que comprende la libertad de crear asociaciones, la inexcusabilidad jurídica de que la Ley Orgánica 6/2002 reconozca igualmente a todas las personas la libertad de creación de partidos.

Como ha significado el Juez de la Constitución, las razones que abonan esta generalización del Derecho, cuando de asociaciones comunes se trata, no concurren, sin embargo, en el caso de los partidos políticos, precisamente en razón de cuanto hace de éstos unas asociaciones cualificadas por la relevancia constitucional de sus funciones. En efecto, los partidos, como ya se ha dicho, son instrumento privilegiado de participación política, actividad ésta cuyo ejercicio se constituye en un derecho que, garantizado por el art. 23 CE, tiene por titulares únicamente a los españoles (art. 13.2 CE). Ciertamente, el propio art. 13.2 establece a continuación la salvedad de que para determinadas elecciones pueda reconocerse, atendiendo a ciertos criterios, el de reciprocidad entre ellos, el derecho de sufragio a los extranjeros, pero ello no deja de ser una excepción al principio general, que no es otro sino el de que la participación en los asuntos públicos atañe únicamente a los nacionales españoles, lo que encuentra su lógica en que a través de esa participación se provee a la integración de órganos representativos que ostentan potestades atribuidas directamente por la Constitución y por los Estatutos e íntimamente ligadas a la titularidad por el pueblo español de la soberanía.

Por las razones anteriormente expuestas, el Tribunal, con buen criterio, a nuestro entender, concluye subrayando que desde la perspectiva constitucional no puede merecer reproche el que el legislador orgánico haya

reservado a los españoles el derecho de crear partidos políticos, bien que en cuanto esa reserva de titularidad ha de cohonestarse con el derecho de participación política de los extranjeros en aquellos supuestos en que, por instrumento idóneo a tal fin, se les reconozca el derecho de sufragio, tanto activo como pasivo, la restricción ha de ser interpretada restrictivamente, esto es, ni puede afectar al derecho de los extranjeros a afiliarse a los partidos políticos ya constituidos, ni traducirse en ninguna limitación de los derechos que como afiliados puedan corresponderles.

Finalicemos señalando que los argumentos precedentes, en línea con todo lo expuesto hasta aquí, nos parecen irrefutables. Una cosa es que por razones de política legislativa pueda suscitar reproches la restricción que acoge la Ley Orgánica 6/2002, reproche que no hemos de hacer por nuestra parte, y otra bien diferente que se tilde de inconstitucional, tacha ésta que, a nuestro juicio, carece de cualquier soporte mínimamente consistente.

2. Una segunda cuestión no distante del problema de fondo anterior viene referida a la capacidad para la constitución de partidos. El art. 2.1 LOPP es impugnado por el Gobierno Vasco en su previsión de que no pueden ser promotores de un partido político quienes «hayan sido penalmente condenados por asociación ilícita o por alguno de los delitos graves previstos en los Títulos XXI a XXIV del Código Penal» (delitos contra la Constitución, contra el orden público, delitos de traición y contra la paz o la independencia del Estado y relativos a la Defensa nacional y, por último, delitos contra la Comunidad internacional). En opinión del recurrente ello supone tanto como imponer una pena accesoria *ex lege*, lo que no tiene fácil acomodo en el art. 25 CE y, en todo caso, es contrario al principio de proporcionalidad, pues no se atiende a la distinta entidad de los diferentes delitos contemplados en los Títulos del Código Penal a los que se remite el precepto y se restringe gravemente el derecho de asociación.

Frente a esta seria y consistente argumentación, el Tribunal hace suya la tesis sustentada por el Abogado del Estado, en el sentido de que el precepto establece una causa de incapacidad especial, no una pena. «La prohibición impugnada —razona el Juez de la Constitución— no es, en puridad, una pena o sanción añadida a las impuestas por la comisión de los delitos reseñados, sino, como todas las que integran el art. 2.1 LOPP, un requisito de capacidad. En términos positivos, quienes se encuentren en la situación descrita en el precepto estarán incurso en una causa de incapacidad especial que sólo dejará de afectarles cuando “hayan sido judicialmente rehabilitados”».

A partir de la precedente consideración, el Tribunal entiende que en tanto que requisito de capacidad para promover un partido, la circunstancia

de haber sido condenado y aún no rehabilitado, por la comisión de los delitos graves (y sólo, apostilla el Tribunal, por los delitos graves del art. 13.1 CP, esto es, las infracciones castigadas legalmente con pena grave) previstos en los mencionados Títulos del Código Penal no resulta exorbitante en términos de respeto al principio de proporcionalidad. No ya porque no siendo una sanción quede al margen de la lógica de tal principio, sino porque ni siquiera ni siquiera desde esa perspectiva resulta injustificable que se incapacite para promover un partido político a quien ha sido condenado, sin haber alcanzado rehabilitación judicial, por delitos graves relacionados con la actividad política y acreditativos de una identificación con la violencia y un desprecio por los procedimientos legalmente establecidos.

El Tribunal recuerda, finalmente, que la prohibición en cuestión no priva al incapacitado de todas las variantes que integran el contenido de su derecho de participación política, pues la Ley no le impide la afiliación a un partido ya constituido ni coarta en ningún sentido su derecho de sufragio, de modo que, a la vista del alcance de la previsión legal y de su sentido, el Tribunal no aprecia en ella quiebra del principio de proporcionalidad.

El razonamiento que nos ofrece el Tribunal no deja de un tanto simplista y en él echamos en falta una mayor ponderación, que creemos vendría exigida, ante todo, por el hecho de que la norma en cuestión incide sobre derechos fundamentales, pues, innecesario es decirlo, priva a quien se ve afectado por la misma del ejercicio de la libertad positiva de creación de partidos, y no es preciso que destaquemos aquí algo tan obvio tras veinticinco años de vigencia constitucional como es la enorme relevancia que los derechos fundamentales presentan en nuestro ordenamiento jurídico, que se manifiesta en su fuerza expansiva por virtud de la cual se ha de restringir el alcance de las normas limitadoras, que han de ser interpretadas estrictamente.

Ante todo, no deja de ser discutible resolver, sin mayores matices ni ponderaciones, que el precepto que nos ocupa es una mera causa de incapacidad. De hecho, el representante del Senado entiende que el sentido del precepto es el de mantener los efectos de la pena de inhabilitación absoluta o especial vinculada a los delitos de terrorismo, en tanto no haya rehabilitación y por razón de la gravedad del ilícito. Aun cuando admitamos que se trata de una causa de incapacidad, es obvio que su última *ratio* es una condena penal previa por un determinado tipo de delitos, por lo que, materialmente al menos, no puede por menos que verse en una norma así un cierto componente sancionador que, además, se puede proyectar retroactivamente respecto de quienes hubieren sido condenados por tales delitos aun antes de la entrada en vigor de la Ley.

Pero aun cuando prescindamos del argumento precedente, el hecho de que ni sea una pena, ni siquiera, por seguir el argumento del Tribunal,

una sanción añadida a las impuestas al condenado por uno de los referidos delitos no rehabilitado, no exime al Juez de la Constitución de analizar la legitimidad constitucional de esta norma restrictiva de derechos fundamentales, pues también el legislador, al igual que los restantes poderes públicos, está vinculado por los derechos y libertades del capítulo segundo del Título I CE (art. 53.1 CE). Ciertamente, así lo hace el Tribunal, que justifica el sacrificio del derecho en el interés público ya antes mencionado. Siendo este interés público indiscutible, nos resta tan sólo plantearnos esta última cuestión: ¿Se puede sostener que el legislador ha guardado una razonable relación de proporcionalidad al privar del derecho en los casos expuestos en aras de la salvaguarda del referido interés público? No nos lo parece, pues, como afirma Vír gala, la prohibición legal abarca una variedad de tipos penales muy importante, que hubiera aconsejado, en todo caso, de una pormenorización más ajustada a la finalidad de la norma. El Tribunal se contenta con subrayar que la condena que desencadena la inhabilitación sólo puede venir referida a los delitos graves, pero quizá hubiera sido necesaria una mayor ponderación.

Aun sin aportarlo como canon de constitucionalidad de la norma impugnada (si se la considera limitada a establecer una mera causa de incapacidad), puede ser de interés recordar que el inciso segundo del art. 25.2 CE dispone que «el condenado a pena de prisión que estuviere cumpliendo la misma gozará de los derechos fundamentales de este capítulo (el capítulo 2 del Título I), a excepción de los que se vean expresamente limitados por el contenido del fallo condenatorio, el sentido de la pena y la ley penitenciaria». Ello nos da una idea nítida de la prevalencia que el ordenamiento constitucional otorga a los derechos incluso respecto a personas penadas que se hallan cumpliendo condena.

El legislador hubiera debido matizar con una más estricta ponderación los tipos penales a los que se había de anudar la prohibición del art. 2.1 LOPP, pues optar, indiscriminadamente, por anudarla a un heterogéneo catálogo de conductas penalmente tipificadas no deja de suscitar serias dudas acerca del respeto del inexcusable principio de proporcionalidad, dudas que no desaparecen del todo por la matización que hace el art. 2.1 LOPP cuando se refiere a los delitos graves, esto es, según el art. 13.1 CP, aquellos que la Ley castigue con pena grave.

VI. EL RÉGIMEN DE CONSTITUCIÓN Y ADQUISICIÓN DE PERSONALIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

1. En su art. 3 la LOPP regula las formalidades necesarias para la constitución de un partido y el modo de adquisición por el mismo de per-

sonalidad jurídica. En la Exposición de Motivos se afirma que todo ello se rige por el principio de intervención mínima que se deduce de la Constitución, pero lo cierto es que en el texto de la Ley esa intervención no es tan mínima como se nos anticipa en la Exposición de Motivos.

El acuerdo de constitución ha de formalizarse mediante acta fundacional, que deberá constar en documento público y acoger los contenidos que enumera el art. 3.1 LOPP. La propia norma, en su segundo párrafo, sienta una serie de precisiones respecto a la denominación de los partidos, que no podrá incluir términos o expresiones que induzcan a error o confusión sobre su identidad o que sean contrarias a las leyes o los derechos fundamentales de las personas. Tampoco podrá coincidir, asemejarse o identificarse, aun fonéticamente, con la de ningún otro partido previamente inscrito en el Registro o declarado ilegal, disuelto o suspendido por decisión judicial, con la identificación de personas físicas, o con la denominación de entidades preexistentes o marcas registradas.

Siguiendo de cerca las pautas establecidas por la Ley 54/1978, el art. 3.2 LOPP dispone que los partidos políticos adquieren personalidad jurídica por la inscripción en el Registro de Partidos que, a estos efectos, existirá en el Ministerio del Interior, previa presentación en aquél del acta fundacional suscrita por los promotores y acompañada de aquellos documentos acreditativos del cumplimiento de los requisitos legalmente exigidos.

Dentro de los veinte días siguientes a la presentación de la documentación completa en el Registro de Partidos, el Ministerio del Interior procederá a practicar la inscripción del partido, plazo que, sin embargo, quedará suspendido si se considera necesario iniciar alguno de los procedimientos previstos por el art. 5 LOPP: puesta en conocimiento de los interesados para la subsanación de los defectos formales advertidos o cuando los proponentes carezcan de capacidad (art. 5.1); puesta en conocimiento del Ministerio Fiscal cuando de la documentación presentada se deduzcan indicios racionales en relación con la ilicitud penal del partido (art. 5.2) o, finalmente, adopción de la iniciativa de instar el pronunciamiento de la Sala especial del Tribunal Supremo a que se refiere el art. 61 LOPJ acerca de si el partido que pretende su inscripción en el Registro persigue continuar o suceder la actividad de otro declarado ilegal y disuelto por la misma Sala, de conformidad con las previsiones del art. 12 LOPP, en el bien entendido de que el apartado tercero del mismo precepto legitima para actuar como parte en este incidente tanto al Ministerio Fiscal como al Ministerio del Interior.

Con la sola salvedad de los mencionados supuestos de suspensión del plazo, transcurridos los veinte días de que dispone el Ministerio del Interior, se entiende producida la inscripción, que confiere la personalidad jurídica, hace pública la constitución y los estatutos del partido, vincula a los poderes públicos y es garantía tanto para los terceros que se relacionan con el partido

como para sus propios miembros. Como es obvio, la inscripción produce sus efectos indefinidamente, mientras no se anote en el Registro la disolución o suspensión del partido.

2. En su recurso, el Gobierno Vasco entiende que, al configurar la inscripción en el Registro con carácter constitutivo, la Ley contraviene el art. 22.3 CE, que únicamente contempla la inscripción de las asociaciones «a los solos efectos de publicidad».

La Ley 54/1978, de Partidos Políticos, anterior a la Norma suprema, siguió idéntica fórmula para la adquisición de la personalidad jurídica de los partidos: ésta se producía, a tenor de su art. 2.1, el vigésimo primer día siguiente a aquel en que los dirigentes o promotores depositaran en el Registro pertinente la correspondiente acta notarial. Esta fórmula, a su vez, era tributaria del sistema de previa inscripción preceptiva que estableciera dos años antes la Ley de Asociaciones Políticas de 1976, una norma legal, ciertamente, hartamente alejada de la letra y el espíritu de la Constitución.

Recordemos al respecto que, de conformidad con el art. 2.3 de la Ley 21/1976, de 14 de junio, sobre el derecho de asociación política, el Gobierno quedaba facultado, a propuesta del Ministerio de la Gobernación, para proceder, en el plazo máximo de dos meses contabilizados desde que se hubiera formalizado la preceptiva comunicación al citado Ministerio, a inscribir la asociación en el Registro o a denegar su inscripción en resolución motivada que podía ser impugnada ante la Sala del Tribunal Supremo que se declarara competente para conocer de todos los asuntos contenciosos que se plantearan al amparo de esta Ley (recordamos al efecto que una Orden de 20 de octubre de 1976 publicaba el acuerdo de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo por el que se designaba la Sala Cuarta para conocer de los recursos que pudieran interponerse en materia de asociaciones políticas). Bien es verdad que la Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de Partidos Políticos, sustituiría el control puramente administrativo de la Ley de 1976 por un control en el que se entremezclaban elementos administrativos y jurisdiccionales, aunque con claro predominio de estos últimos.

El Tribunal Constitucional, ciertamente, y así lo recuerda el Gobierno Vasco en su recurso, no reputó inconstitucional el sistema de adquisición de personalidad jurídica de los partidos contemplado por la Ley 54/1978. Tal extremo queda claro tanto en la STC 3/1981, de 2 de febrero, como, de modo particular, en la STC 85/1986, de 25 de junio. Siendo ello cierto no lo es menos que, en su doctrina, el Juez de la Constitución efectuó una serie de notables matizaciones que ya *per se* debieran de haber conducido al legislador a un cambio en el sistema de inscripción, abandonando la naturaleza constitutiva de la misma e inclinándose por su naturaleza meramente declarativa, exigencia que, a nuestro juicio, se acentuaría de modo inequívoco tras la aprobación de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo,

reguladora del derecho de asociación, tal y como más adelante tendremos ocasión de exponer con más detalle.

3. Vale la pena traer a la memoria la previa doctrina fijada por el Tribunal Constitucional con anterioridad a la Sentencia 48/2003, en relación con la cuestión que nos ocupa.

Ya en su STC 3/1981 el Alto Tribunal tuvo oportunidad de matizar que el Registro de Partidos Políticos no tenía otras funciones que las de verificación reglada, es decir, a tal órgano administrativo le competía exclusivamente comprobar si los documentos que se le presentan corresponden a materia objeto del Registro y si reúnen los requisitos formalmente necesarios (fundamento jurídico 5.º).

Será, sin embargo, en su STC 85/1986, de 25 de junio, particularmente en sus fundamentos jurídicos 2.º y 3.º, donde el Juez de la Constitución lleve a cabo una interpretación más casuística y concreta. Su doctrina se puede descomponer en dos bloques complementarios: en el primero, el Tribunal aborda la disciplina constitucional que rige la creación de partidos; en el segundo, proyecta esa doctrina sobre la regulación que al efecto establecía la Ley 54/1978. Aunque es el primer bloque de consideraciones el que, a nuestro juicio, presenta un mayor interés, también del segundo conviene entresacar algunas ideas destacadas.

a) La disciplina constitucional de la creación de partidos ha de atender preferentemente al art. 22 CE. Es cierto que en el art. 6 se han establecido unas condiciones específicas para los partidos políticos, pero éstas (relativas tanto al respeto al orden constitucional como a su estructuración interna democrática) se añaden y no sustituyen a las del art. 22, por situarse en un nivel diferente; en cualquier caso, el Tribunal entiende de modo taxativo que «no repercuten propiamente en el área del derecho a constituirlos». Es por lo mismo por lo que el Juez de la Constitución interpreta que «la creación de los partidos políticos no está, pues, sometida constitucionalmente a límites más estrictos que los de las demás asociaciones; antes bien, en la Constitución existe un cierto reforzamiento de garantías de los partidos, respecto a (las) demás asociaciones, en cuanto que el art. 6 señala y garantiza el ámbito de funciones institucionales que a aquéllos corresponden».

En definitiva, de la lectura conjunta de los arts. 6 y 22 CE resultaría una protección reforzada de la libertad de partidos políticos que, a juicio del Tribunal, afectaría «no sólo a la actividad de los mismos, sino a su propia creación». Innecesario es decir que ese refuerzo o incremento de la protección de los partidos se establece respecto de la protección fijada para las asociaciones en general.

Por si esta doctrina no fuese lo suficientemente nítida y expresiva, el Tribunal precisará en un momento ulterior de la propia Sentencia que «la

Constitución, en su deseo de asegurar el máximo de libertad e independencia a los partidos, los somete al régimen privado de las asociaciones, que permite y asegura el menor grado de control y de intervención estatal sobre los mismos».

La disciplina constitucional en esta materia se articula de esta forma sobre el reconocimiento de un derecho público subjetivo de los ciudadanos a constituir, bajo la forma jurídica de asociaciones, partidos políticos; quiere ello decir que el partido, en su creación (y también en su organización y funcionamiento) «se deja a la voluntad de los asociados fuera de cualquier control administrativo».

En función de toda la argumentación que precede, el Juez de la Constitución deduce del art. 22 CE la función de mera publicidad del Registro de Asociaciones, y que tal Registro no puede controlar materialmente y decidir sobre la «legalización» o «reconocimiento» de las asociaciones y, en particular, de los partidos políticos. Más aún, el Tribunal añade —por si las reflexiones precedentes no arrojaran una clarividente luz sobre su doctrina— que del contexto del art. 22 CE se deriva que «los instrumentos para garantizar que los partidos se ajusten a la idea que de éstos tiene la Constitución en cuanto a su sujeción al orden constitucional, su respeto de la legalidad, su estructura democrática y los demás requisitos generales que se exigen a todas las asociaciones, han de centrarse fundamentalmente *en el momento de la actuación de éstos* y por medio de un control judicial».

A nuestro juicio, esta doctrina, *per se*, es ya enormemente significativa. La claridad se acentúa si se advierte que cuando el Tribunal ha abordado el conocimiento del recurso del Gobierno Vasco contra la Ley Orgánica 6/2002, ya estaba en vigor la Ley Orgánica 1/2002, reguladora del derecho de asociación, cuyo art. 10.1 determina que «Las asociaciones reguladas en la presente Ley deberán inscribirse en el correspondiente Registro a los solos efectos de publicidad», quedando, pues, claro que la inscripción tiene un efecto puramente declarativo, circunstancia que, inexcusablemente, había de incidir sobre la interpretación del régimen legal de adquisición de personalidad jurídica por parte de los partidos.

Aunque creemos que de lo expuesto pueden entresacarse pautas hermenéuticas lo suficientemente nítidas y consistentes, vamos a referirnos a continuación —bien podría decirse que a mayor abundamiento— al segundo bloque de reflexiones que lleva a cabo el Tribunal.

b) El Tribunal Constitucional proyecta la doctrina precedente sobre la Ley de Partidos de 4 de diciembre de 1978, que examina a la luz de los referidos principios constitucionales, algo, dicho sea al margen, tanto más inexcusable cuanto que la Ley de 1978 no sólo antecede a la Constitución, sino que, como admite el propio Tribunal, es una Ley más tributaria de su inmediato antecedente legislativo, el Real Decreto-ley

12/1977, de 8 de febrero, que de la regulación constitucional al respecto. Y a ello habría que añadir, como ya señaláramos en un momento precedente, que el sistema de previa inscripción preceptiva de los partidos políticos, establecido por la Ley 54/1978 y seguido muy de cerca por la Ley Orgánica 6/2002, es por entero deudor del establecido en 1976 por la Ley de Asociaciones Políticas, que, a juicio del propio Tribunal, reflejaría las ambigüedades y las restricciones propias del momento de transición democrática en que se gestó.

La interpretación a la luz de los principios constitucionales del sistema de inscripción obligatoria de la Ley 54/1978, sistema en el que, como también ya se dijo, conviven elementos administrativos y judiciales, aunque con claro predominio de los últimos, conducirá al «intérprete supremo de la Constitución» a subrayar que la Norma suprema cierra el paso a la discrecionalidad administrativa en el ejercicio del derecho de asociación política, y por ello, en el momento de la constitución del partido político. El Tribunal admite de modo inequívoco la existencia de dificultades, puestas de relieve tanto por la doctrina como por la jurisprudencia, para integrar el régimen legal de previa inscripción con los principios constitucionales, dificultades que tan sólo podrían salvarse, siempre a juicio del Tribunal, reduciendo el papel del Registro y eliminando todo tipo de control o autorización previa en la intervención administrativa en este procedimiento.

En definitiva, el sistema de previa inscripción en un Registro público que impuso la Ley de Partidos Políticos de 1978 sólo sería constitucionalmente admisible con el alcance de un control formal externo y de naturaleza estrictamente reglada por parte de la autoridad administrativa, tal y como ya había advertido el propio Tribunal en la referida Sentencia 3/1981.

Por lo demás, la valoración en su exacta medida de estas reflexiones jurisprudenciales exige no perder de vista que en el momento en que se verificaron regía, en materia de régimen general de Asociaciones, lo previsto en la Ley 191/1964, de 24 de diciembre, de Asociaciones, cuyo art. 5 venía a establecer un régimen de inscripción registral (en el Registro Nacional de Asociaciones ubicado en el Ministerio de la Gobernación, como también en los Registros Provinciales existentes en los Gobiernos Civiles) de carácter constitutivo.

4. El Tribunal Constitucional aborda el problema planteado por el recurrente en el fundamento jurídico 20 de la STC 48/2003. El inicio de su reflexión, a nuestro entender, no puede ser más patético, pues, tras partir de la idea, por entero suscribible, de que la *ratio* de la prohibición de que el Registro sirva a otros efectos que los de publicidad, ínsita en el art. 22.3 CE, reside en la tutela de la libertad de creación de asociaciones y partidos, el Tribunal, de modo en verdad sorprendente, añade: «con la

que ninguna relación guarda el hecho de que se adquiriera o no la personalidad jurídica», reflexión de la que el Tribunal entresaca una primera conclusión: «el legislador es libre de asociar o no el nacimiento de la personalidad jurídica a la inscripción en el Registro sin que del art. 22.3 derive ningún impedimento para ello».

Esta posición, que, radicalmente, desvincula la libertad de creación de partidos de la adquisición de personalidad jurídica por parte de aquéllos, no puede ser en modo alguno admitida. No sólo nos parece cicatera, contraria a los principios hermenéuticos que deben regir la interpretación de los derechos fundamentales, el principio *favor libertatis* muy particularmente, sino que, lo que aún es más grave, nos parece que ignora los propios postulados constitucionales, por cuanto, como el mismo Tribunal Constitucional ya significara en su jurisprudencia —y de ello nos hicimos eco con anterioridad—, la disciplina constitucional en esta materia se articula sobre la base del reconocimiento de un derecho público subjetivo de los ciudadanos a constituir, bajo la forma jurídica de asociaciones, partidos políticos, cuya creación se deja, pues, a la voluntad de los asociados fuera de cualquier control administrativo, debiendo por ello mismo centrarse los instrumentos encaminados a garantizar que los partidos se ajusten a la idea que de ellos tiene la Constitución en el momento de actuación de éstos, siempre a través de un control judicial.

Desvincular la libertad de creación de la adquisición de la personalidad jurídica conduce, por lo menos en ciertos supuestos, bien que de decisiva trascendencia, a convertir en puramente semántica aquella libertad.

Como señalara en una obra ya clásica Stanley Henig, en su esencia, el partido es un grupo de personas que actúan conjuntamente con propósitos políticos, esto es, con objetivos definidos en cuanto a las relaciones entre los diferentes sectores de la sociedad y el papel que corresponde al Gobierno. Esta idea tiene una perfecta traducción constitucional en el art. 6 de nuestra Norma suprema, cuando encomienda a los partidos la función de concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular, siendo asimismo instrumento fundamental para la participación política. En perfecta coherencia con ello, el art. 44.1 de la Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General, dispone, con carácter general, que pueden presentar candidatos o listas de candidatos, entre otros, los partidos y federaciones, bien que no cualesquiera, sino tan sólo los que se hallaren inscritos en el registro correspondiente, es decir, un partido no inscrito en el Registro de Partidos Políticos no puede presentar candidaturas en unos comicios, no puede, en definitiva, participar en la lid electoral. Y ello creemos que se explica por el hecho de que es tal inscripción la que otorga personalidad jurídica al partido, y sin tal personalidad no parece lógico que un partido pueda participar en la contienda electoral. La inscripción registral se con-

vierte de esta forma en un elemento realmente clave para que el partido pueda desempeñar sus más peculiares misiones, aquellas que realmente le identifican como verdadero partido, que son, por otro lado, las que menciona el art. 6 CE. Y es una evidencia que no merece mayor comentario que la libertad de creación de un partido no se agota en su creación formal, sino que debe asimismo posibilitar el libre ejercicio de su actividad. ¿Puede predicarse el libre ejercicio de su actividad respecto de un partido político que no puede presentar candidaturas en unos comicios? Obviamente la respuesta por evidente.

En definitiva, ¿cómo quien es el último tutor de los derechos fundamentales y libertades públicas puede sostener sin rubor que nada tiene que ver la libertad de creación de partidos con la adquisición de personalidad jurídica por los mismos? Sólo desde el más puro fariseísmo hermenéutico puede sustentarse tal afirmación.

No nos resta decir, desde esta perspectiva genérica, que concordamos plenamente con De Otto cuando, diecinueve años atrás, afirmaba que la adquisición de la personalidad jurídica no es un plus respecto del derecho de asociación, sino un elemento integrante del ejercicio pleno del mismo, de tal modo que, como revela bien a las claras el mencionado precepto de la LOREG, en determinados supuestos, no nos cabe duda alguna de que negar la personalidad jurídica del partido es tanto como negar el pleno ejercicio de la libertad de creación de esta modalidad particular de asociaciones que son los partidos políticos.

5. En un orden de consideraciones más circunscrito a las previsiones legales, y no sin evidenciar cierta contradicción con alguna de las reflexiones jurisprudenciales expuestas, el Tribunal Constitucional aborda el análisis concreto de si la previsión del art. 3.2 LOPP («Los partidos políticos adquieren personalidad jurídica por la inscripción en el Registro de Partidos Políticos»), esto es, el carácter constitutivo de la inscripción, entraña el establecimiento legal de un control material que suponga injerencia en el principio de libertad de creación de los partidos y, con ello, vulneración del art. 6 CE, que (reiterando precedente jurisprudencia) «veda —según el Tribunal— cualquier injerencia de las autoridades administrativas que lo menoscabe o elimine».

En coherencia con todo lo anteriormente expuesto, no nos cabe duda de que la disciplina constitucional de los partidos hubiera exigido que la inscripción tuviera un carácter puramente declarativo, de modo análogo a como se establece respecto de las asociaciones en la Ley Orgánica 1/2002. Ahora bien, dejando esta cuestión de lado por el momento, si nos centramos en la naturaleza de la intervención administrativa registral que posibilitaría el art. 22.3 CE, hemos de convenir en que sólo una intervención puramente formal, encaminada a la verificación reglada de los aspectos jurídico-for-

males de la documentación presentada a inscripción, podría tener encaje constitucional; tal actividad administrativa se justificaría en la necesidad de que la inscripción registral pudiera realmente cumplir con un mínimo de fiabilidad su función de publicidad. Por el contrario, y el propio Tribunal Constitucional, en coherencia con su doctrina anterior, así lo reconoce, atribuir a la autoridad administrativa —en este caso al Ministerio del Interior— un control material sobre la procedencia o improcedencia de la inscripción solicitada, vulneraría de modo inequívoco las exigencias constitucionales.

El Tribunal no considera, sin embargo, que el régimen diseñado por la LOPP, en este concreto aspecto, implique *per se* que haya de considerarse como un acto de injerencia de la Administración estatal contrario al principio constitucional de la libertad de creación o constitución de partidos políticos. Esta consideración, en principio, no deja de ser harto discutible, más aún a la vista de precedentes reflexiones jurisprudenciales que nos parecen mucho más ajustadas a los principios constitucionales. Recordemos que, como ya se expuso, a juicio del Alto Tribunal, de la lectura conjunta de los arts. 6 y 22 CE resulta una protección reforzada de la libertad de partidos políticos que afecta no sólo a la actividad de los mismos, sino a su propia creación. La Constitución, sostendría asimismo el Tribunal, en su deseo de asegurar el máximo de libertad e independencia a los partidos, los somete al régimen privado de las asociaciones que permite y asegura el menor grado de control y de intervención estatal sobre los mismos. Esta doctrina, que no es formalmente abandonada (sería escandaloso que lo fuera) se compadece mal, muy mal en realidad, con la interpretación que en su Sentencia 48/2003 sienta el «intérprete supremo de la Constitución».

La Constitución somete a los partidos al régimen jurídico de las asociaciones, como bien señalara años atrás el Tribunal, en orden a asegurarles el menor grado de intervención estatal. Pues bien, ¿cómo se puede compaginar el nuevo régimen jurídico de las asociaciones en este aspecto con el régimen jurídico de los partidos? Recordemos al efecto que la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación, dispone en su art. 10.1 que «las asociaciones reguladas en la presente Ley deberán inscribirse en el correspondiente Registro a los solos efectos de publicidad», y en coherencia con ello, la inscripción registral, de acuerdo con el art. 10.2, hace pública la constitución y los estatutos de las asociaciones y es garantía tanto para los terceros que con ellas se relacionen como para sus propios miembros. Por el contrario, la inscripción registral de los partidos, lejos de circunscribir sus efectos a la publicidad, se convierte en requisito *sine qua non* para que el partido pueda adquirir su personalidad jurídica. Pensar que ambos regímenes jurídicos quedan equiparados o que con la fórmula

normativa de la LOPP se asegura un menor grado de intervención estatal sobre los partidos, sería pensar en un supuesto de ciencia ficción. Es por ello por lo que, un tanto farisaicamente, el Tribunal Constitucional, sin abandonar formalmente su doctrina anterior, la guarda a buen recaudo en el baúl de los olvidos. Ello permite al Juez de los derechos fundamentales afirmar, sin rubor alguno, que de los requisitos formales exigidos por el art. 3.1 LOPP y del régimen de inscripción contenido en la Ley impugnada (arts. 4 y 5.1), «ha de entenderse que no se confieren al Ministerio del Interior potestades discrecionales que le habiliten para proceder o no a la inscripción en el Registro del partido que lo solicita, mediante la presentación de la documentación requerida al efecto, pues a la autoridad administrativa tan sólo se le atribuye una actuación de constatación rigurosamente reglada, en cuanto contraída a los aspectos formales a través de los que se manifiesta el acto de constitución (acta fundacional y documentación complementaria), de tal manera que la suspensión del plazo de veinte días en el que ha de producirse el acto de inscripción tiene por exclusiva finalidad subsanar los defectos formales advertidos en aquella documentación, como pone de relieve el art. 5.1 LOPP» (fundamento jurídico 20).

Basta con leer el texto completo del art. 5 LOPP para constatar que la precedente afirmación del Tribunal no responde en absoluto a las previsiones normativas, incluso ni tan siquiera a las del propio art. 5.1, pues, al amparo del mismo, y en conexión con el párrafo segundo del art. 3.1 de la propia Ley, la autoridad administrativa quedaba facultada para denegar la inscripción registral de aquellos partidos cuya denominación incluyera términos o expresiones que indujeran a error o confusión sobre su identidad o que fueran contrarias a las leyes o a los derechos fundamentales de las personas, o que coincidieran, se asemejaran o identificaran, aun fonéticamente, con las de cualquier otro partido previamente inscrito en el Registro o declarado ilegal, disuelto o suspendido por decisión judicial, o bien, con la identificación de personas físicas, o con la denominación de entidades preexistentes o marcas registradas.

La evidencia de la amplitud de la capacidad de decisión administrativa en este punto no podía ser ignorada por el Juez de la Constitución, que admitirá que «salvo en los supuestos de plena identidad de denominación entre partidos o entidades ya inscritas o disueltas judicialmente, en los demás casos citados, la determinación de semejanza o riesgo de confusión habilita al Ministerio para formular un juicio en el que goza de un amplio margen de determinación o apreciación que obstaculizaría o retrasaría la personalidad jurídica del partido». Así las cosas, el Tribunal, forzando al extremo la técnica de la interpretación conforme a la Constitución, considera que las normas en cuestión (art. 5.1 en relación con el párrafo segun-

do del art. 3.1 LOPP) requieren de una interpretación que permita su compatibilidad con el ejercicio en libertad del derecho a constituir o crear partidos políticos. Y al efecto, tras recordar una consideración jurisprudencial acogida en la STC 85/1986 («la tutela de los posibles derechos de terceros, incluida la de los partidos de denominación similar, debe corresponder al orden jurisdiccional y no a la competencia administrativa, pues tal competencia, al operar a partir de un concepto jurídico indeterminado, podría tornarse en un verdadero control previo, en perjuicio de la libertad de constituir partidos políticos»), el Juez de la Constitución entiende que, «en cuanto atañe a la denominación del partido, las facultades atribuidas al Ministerio del Interior para suspender el plazo de inscripción únicamente podrán aplicarse cuando se compruebe de manera clara y manifiesta que concurre una plena coincidencia o identificación entre las formaciones políticas o entidades en contraste, de tal manera que los demás supuestos de semejanza o riesgo de confusión en virtud de la denominación, no habilitan para una eventual suspensión del plazo para la inscripción al amparo del art. 5.1 (fundamento jurídico 21). Una interpretación como la sustentada por el Tribunal Constitucional viene a manipular por entero la clara dicción del art. 5.1 en conexión con el art. 3.1 LOPP.

Análoga técnica emplea el Tribunal Constitucional respecto de la previsión del art. 3.1 LOPP, que prohíbe las denominaciones «que sean contrarias a las leyes o los derechos fundamentales de las personas», por cuanto, entendida esta prescripción en sus literales términos, quedaría en manos de la autoridad administrativa el denegar o retrasar injustificadamente el ejercicio libre de constitución de partidos políticos, en cuanto tal norma otorgaría a aquella autoridad un amplio e impreciso margen de apreciación, alejado de la verificación reglada. Por lo mismo, el Tribunal considera que la norma en cuestión sólo podrá considerarse conforme a la Constitución cuando la contradicción advertida en la denominación del partido sea palmaria, manifiesta o patente, no necesitada, por tanto, de esfuerzo interpretativo alguno; el Juez de la Constitución veda, pues, todo margen de apreciación a la autoridad administrativa. Con esta interpretación, la norma en cuestión se acomoda a la Constitución bien que pierda buena parte de su sentido.

La forzada interpretación que se ve obligado a llevar a cabo el Tribunal Constitucional para «conformar» el art. 5.1 con el párrafo segundo del art. 3.1, es reveladora de la escasa «sensibilidad constitucional», llamémosle así, que en el punto que nos ocupa muestra la norma en cuestión.

Más allá de este problema nos encontramos, sin embargo, con otro sobre el que el Tribunal guarda un significativo, y desde luego reprochable, silencio, pues su pronunciamiento es tan sólo tangencial respecto al problema de fondo planteado por el recurrente. Éste alude al mismo cuando

señala (en el número dos de los Antecedentes) que «las facultades de la Administración de suspender el procedimiento de inscripción se convierten, a la luz de su carácter constitutivo, en obstáculos injustificados para el ejercicio del derecho, lo que no sucedería de haberse seguido el criterio de la LODA», esto es, de la Ley Orgánica 1/2002, reguladora del derecho de asociación.

Como ya se dijo, la suspensión de la inscripción registral, de conformidad con el art. 4.2 LOPP, puede producirse cuando se considere necesario iniciar alguno de los procedimientos previstos en el art. 5. Descartados ahora los supuestos de existencia de defectos formales, y al margen también el de denominaciones legalmente improcedentes, nos resta aludir ahora a otros dos supuestos: la existencia de indicios racionales respecto a la ilicitud penal del partido, indicios que se deducirían de la documentación presentada, y el intento de inscribir en el Registro de Partidos Políticos un partido que, supuestamente, pretenda continuar o suceder la actividad de otro declarado ilegal y disuelto. En el primer supuesto, el Ministerio del Interior «lo pondrá en conocimiento del Ministerio Fiscal, dentro del plazo de veinte días a que se refiere el artículo anterior (esto es, el art. 4 LOPP), mediante resolución fundada» (art. 5.2). La remisión de la comunicación al Ministerio Fiscal determina la suspensión del plazo de veinte días dentro del que se ha de practicar la inscripción registral del partido (art. 5.4). En el segundo caso, el art. 5.6 LOPP se remite a lo previsto por el art. 12 de la propia norma legal. A tenor del art. 12.3, y en lo que ahora interesa, podrán instar el pronunciamiento de la Sala prevista por el art. 61 LOPJ, a la que se atribuye la competencia para declarar, en su caso, la improcedencia de la creación de un nuevo partido político que pretenda continuar o suceder la actividad de otro declarado ilegal y disuelto, además de las partes del proceso previo que condujo a la disolución judicial del partido cuya actividad se pretende continuar, el Ministerio del Interior y el Ministerio Fiscal, en el supuesto que nos ocupa, esto es, presentación para su inscripción en el Registro de un nuevo partido presunto sucesor de las actividades ilegales del ya disuelto. A tenor del art. 4.2 LOPP, el inicio de este procedimiento tiene como efecto automático la suspensión del plazo de veinte días previsto para el trámite de inscripción registral.

Las determinaciones legales a que se acaba de aludir dejan claro que en los dos supuestos a que acabamos de referirnos el Ministerio del Interior no resulta apoderado de facultades discrecionales que le habiliten para proceder o no a la inscripción en el Registro del partido que lo solicita, pues no creemos pueda reconducirse a tal categoría de facultades la, en cualquier caso, discutibilísima legitimación que el art. 12.3 LOPP otorga al Ministerio del Interior para instar el pronunciamiento de la Sala que dictó sentencia de disolución en el que bien podría considerarse como proceso principal,

legitimación que si bien no creemos que sea inconstitucional, nos parece escasisísimamente afortunada en cuanto no deja de ofrecer un aspecto de cierta injerencia de la autoridad administrativa sobre el ejercicio de un derecho fundamental. Ahora bien, que no se apodere en los dos supuestos que nos ocupan al Ministerio del Interior para llevar a cabo un control material en sentido propio, en cuanto que la decisión última va a recaer, en el primer supuesto, en primer término, en el Ministerio Fiscal (ya que éste debe optar, en función de que considere o no suficientes los indicios de ilicitud penal, entre ejercer ante la jurisdicción penal la acción que corresponda o devolver la comunicación al Ministerio del Interior a los efectos de completar la inscripción), y después en el Juez penal, y en el segundo caso, sobre la Sala sentenciadora del art. 61 LOPJ, no significa inexcusablemente que haya de descartarse la existencia de una injerencia ilegítima de la autoridad administrativa en el ejercicio de un derecho fundamental. En efecto, haciendo nuestra en su integridad la reflexión que, refiriéndose a la Ley 54/1978 (y que puede proyectarse asimismo a la LOPP), hiciera tiempo atrás De Otto, creemos que facultar a la Administración para denegar la inscripción de los partidos que considere penalmente ilícitos [o, añadiríamos por nuestra cuenta, incursos en el supuesto a que se refiere el art. 12.1.b) de la LOPP], por supuesto con el deber de ejercitar simultáneamente la correspondiente acción criminal o de otro tipo, significa poner en sus manos la posibilidad de hacer pesar sobre el partido las consecuencias provisionales de una ilicitud penal (o de un acto, añadiríamos de nuevo, ejecutado en fraude de ley) que se presume sin que haya habido aún resolución judicial alguna, situación bien diferente de aquella otra en la que la Administración, tras la inscripción del partido, procediera al ejercicio de las acciones penales o de otra naturaleza que considerara pertinentes. Es claro, a nuestro modo de ver, que con el tipo de actuaciones que se habilitan al Ministerio del Interior, la actividad de éste, *de facto*, se aleja bastante de la propia de una mera actuación de verificación reglada u objetivada (que es el juicio, hartamente discutible, del Tribunal Constitucional, fundamento jurídico 21) por cuanto hace recaer sobre quienes pretendan la inscripción de un partido en el Registro las consecuencias de un control de legalidad que en realidad aún se halla pendiente de realizar por la autoridad jurisdiccional.

6. La fórmula legalmente acuñada, enfocada desde la perspectiva del Derecho comparado, esto es, de los ordenamientos constitucionales de nuestro entorno, se nos presenta como realmente exótica, en cuanto alejada de las normas y pautas generalmente establecidas y seguidas. Nos referiremos, bien que someramente, a algunos de los ordenamientos que nos son más próximos.

En Alemania, el art. 21.1 de la *Bonner Grundgesetz* (GG) es inequívoco cuando señala: «Los partidos políticos participan en la formación de la

voluntad popular. Su fundación es libre...». Ciertamente, como ya se ha expuesto, el art. 21.2 declara inconstitucionales a aquellos partidos que se propongan determinados fines contrarios al orden fundamental o pongan en peligro la existencia de la propia República Federal, a cuyo efecto su inconstitucionalidad será declarada por el Tribunal Constitucional Federal. Sin embargo, éste es un problema que en nada afecta a la cuestión de la creación y adquisición de personalidad jurídica por el partido.

A juicio de Dieter Grimm, la libertad de partidos se presenta en el art. 21.1 GG bajo la forma de libertad de fundación o creación, lo que implica que la fundación de un partido no está sujeta a autorización estatal alguna y que tampoco debe ajustarse a una determinada forma jurídica. En análoga dirección se manifiesta Klaus Stern, para quien, de acuerdo con el art. 21.1 GG, la constitución de un partido político es libre. La libertad de constitución, añade Stern, es la premisa fundamental de la democracia pluralista. Más aún, la Ley de Partidos excluye expresamente la vigencia de los artículos del Código Civil que habilitan a las autoridades administrativas para oponerse a la inclusión de una sociedad con capacidad jurídica en el Registro de asociaciones, si dicha asociación está prohibida o no es lícita según el derecho de asociación. Consiguientemente, sólo quedan posibilidades de control de tipo formal si el partido decide organizarse en la forma de una sociedad con capacidad jurídica, no estando previstas en ningún caso, pues no serían admisibles, autorizaciones del Estado. Por último, cabe destacar que la obligación de notificar la constitución del partido, de acuerdo con la propia Ley de Partidos, no es constitutiva.

En Portugal, el art. 46.1 de la Constitución determina que «los ciudadanos tienen el derecho de, libremente y sin dependencia de ninguna autorización, constituir asociaciones siempre que éstas no se destinen a promover la violencia y los respectivos fines no sean contrarios a la Ley penal». Y a su vez, el art. 51.1 dispone que la libertad de asociación comprende el derecho de constituir o participar en asociaciones y partidos políticos. Para Gomes Canotilho, no cabe resquicio alguno a la duda: como consecuencia de la libertad de fundación o creación de partidos, será inconstitucional cualquier régimen previo de autorización o licencia. Análoga es la interpretación de Miranda, para quien el derecho de asociación presenta la naturaleza propia de una libertad en cuanto no implica, a ningún efecto, la dependencia de una autorización de cualquier tipo, ni de intervención administrativa alguna.

En Italia, el art. 18 de la Constitución reconoce el derecho de los ciudadanos a asociarse libremente, sin autorización, para los fines que no estén prohibidos por las leyes penales. A su vez, el art. 49 prescribe: «Todos los ciudadanos tienen derecho a asociarse libremente en partidos para concurrir con procedimientos democráticos a determinar la política nacional».

A juicio de Pace, sostenido por la mayoría de la doctrina italiana, el art. 18 de la Constitución constituye la regla general del fenómeno asociativo y es, por lo mismo, de aplicación, entre otras, a la materia de los partidos, disciplinada por el art. 49. En coherencia con ello, y a la vista de la dicción del art. 18, el propio Pace excluye que el límite penal recepcionado por el art. 18 consienta o pueda consentir la adición de límites de orden público o de seguridad pública con la subsiguiente atribución implícita de poderes administrativos discrecionales, en perjuicio de la libertad de asociación. En definitiva, en Italia está excluido todo poder discrecional de las autoridades públicas que implique una limitación de la libertad de asociación.

Ha sido, sin embargo, en Francia donde más rotundo se manifiesta el pronunciamiento en relación al tema que nos ocupa, que además ha provenido del *Conseil Constitutionnel*.

El 1.º de julio de 1971, el Presidente del Senado, en base al art. 61 de la Constitución, apelaba al *Conseil* el texto de una ley (votada por la Asamblea Nacional el 23 de junio de 1971, bien que rechazada en dos ocasiones por el Senado y aprobada definitivamente por la Asamblea Nacional, en cuarta lectura, el 30 de junio) por la que se modificaban los arts. 5 y 7 de la Ley de 1.º de julio de 1901, relativa al contrato de asociación.

Frente a la previsión inicial del art. 5 de la Ley de 1901, que venía a establecer que toda asociación que quisiera adquirir personalidad jurídica había de realizar una declaración previa ante la Prefectura o Subprefectura correspondiente —habiéndose éstas de entregar recibo de la declaración en el plazo de cinco días—, haciéndose pública la asociación mediante su publicación en el *Journal officiel*, el Ministerio del Interior presentó un Proyecto de Ley que trataba de posibilitar el sometimiento de algunas asociaciones a un control previo de la autoridad judicial a iniciativa del Prefecto. Modificado el proyecto por la Asamblea Nacional, en su texto final se establecía que en el mencionado plazo de cinco días, el Procurador de la República podía emplazar al declarante ante el Tribunal de gran instancia en el caso de que la declaración efectuada por la asociación apareciera fundada en un objeto o causa ilícita, contraria a la Ley o a las buenas costumbres, o que tuviera por objeto atentar a la integridad del territorio nacional o a la forma republicana de gobierno, o bien cuando la declaración se formulara por una asociación que pareciera reconstituir otra asociación declarada nula y disuelta. Formulada la apelación, el Tribunal debía decidir en un plazo de ocho días, pudiendo bien rechazar la demanda del Procurador, supuesto en el que el recibo debía ser inmediatamente entregado, o bien acordar una prórroga en la concesión del recibo. Acordada la prórroga, se debía instar un nuevo procedimiento ante el Tribunal sobre el fondo del asunto; si no se instaba en el plazo de ocho días, el recibo era entregado; si, formulada la apelación al Tribunal dentro de esos ocho días, el órgano

jurisdiccional no había resuelto al cabo de dos meses, el recibo debía ser asimismo entregado.

En su Sentencia de 16 de julio de 1971 (puede verse en la obra *Recueil de jurisprudence constitutionnelle. 1959-1993, Décisions DC-L-FNR-I du Conseil Constitutionnel*, reunies par Louis FAVOREU, Litec, París, 1994, pp. 24-25) el Consejo Constitucional declara la inconstitucionalidad de tal norma sobre la base de que (Considerando segundo) en virtud del principio de libertad de asociación «les associations se constituent librement et peuvent être rendues publiques sous la seule réserve du dépôt d'une déclaration préalable; qu'ainsi, à l'exception des mesures susceptibles d'être prises à l'égard de catégories particulières d'associations, la constitution d'associations, alors même qu'elles paraîtraient entachées de nullité ou auraient un objet illicite, ne peut être soumise pour sa validité à l'intervention préalable de l'autorité administrative ou même de l'autorité judiciaire».

Como significaran Favoreu y Philip, el razonamiento que permite al Consejo adoptar su decisión es el de que existe un principio de valor constitucional según el cual las asociaciones existen por la sola voluntad de los fundadores y, dejando al margen algunas categorías de asociaciones, toda subordinación de su validez a un control previo, cualquiera que éste fuere, contrariaría tal principio y, por lo mismo, habría de considerarse inconstitucional.

El Consejo entiende que la norma en cuestión tiene por objeto instituir un procedimiento de acuerdo con el cual la adquisición de la personalidad jurídica de las asociaciones declaradas puede quedar subordinada a un control previo por parte de la autoridad judicial de su conformidad a la ley, y en sintonía con la doctrina anteriormente referida, declara la no conformidad con la Constitución de unas previsiones legales que pretenden tal fin.

Como a su vez subrayara Robert, la modificación de la Ley de 1901 intentada en 1971 podía aparecer como puramente formal en tanto que no venía a sustituir por un procedimiento de autorización administrativa el régimen preexistente, quedando los tribunales como los únicos competentes para decidir en último término acerca del derecho a asociarse. Sin embargo, Robert tildaría la reforma de inquietante y peligrosa por el hecho de que con ella se subordinaba la entrega del recibo a una autorización judicial desfigurada («déguisée»).

A la vista de la disciplina constitucional de los países de nuestro entorno sobre la libertad de creación de partidos políticos, el contraste con nuestro régimen se acentúa, y ello no tanto porque nuestro ordenamiento constitucional se separe del marco constitucional de los países mencionados, pues no nos cabe duda alguna de que una previsión como la del art. 22.3 CE se sitúa en una dirección similar, plenamente equiparable, sino, y tam-

poco nos cabe la más mínima duda de ello, por la manifiesta desviación del marco constitucional consagrada por la Ley Orgánica 6/2002 y, lamentablemente, avalada por el Tribunal Constitucional. El contraste entre la Sentencia de nuestro «intérprete supremo de la Constitución» y la escueta pero sustanciosa Sentencia del Consejo Constitucional de 1971 es patente y aun diríamos que clamoroso.

VII. ALGUNOS PROBLEMAS DIMANANTES DEL PARALELISMO DEL DOBLE PROCEDIMIENTO DE DISOLUCIÓN DE PARTIDOS LEGALMENTE DISEÑADO

1. A estas alturas de nuestra exposición creemos haber dejado claro, en primer término, nuestra posición relativista acerca del imposible encaje legal en nuestro ordenamiento de un sistema de democracia militante y de las incongruencias que subyacen en algunas de las posiciones de quienes rechazan hasta sus últimas consecuencias cualquier atisbo de dicho sistema en nuestro ordenamiento. Por lo demás, y al margen ya de nuestras reservas al respecto, ya expuestas, nos parece evidente que el Tribunal Constitucional ha dejado sentado con claridad que la Ley Orgánica 6/2002 no entroniza un sistema de democracia militante, y lo ha hecho con argumentos sólidos que no dejan resquicio a la duda, por lo que, a nuestro juicio, desde una óptica purista en torno a la radical exclusión de un sistema de democracia militante (que, obviamente, no es la nuestra), no cabe llegar a la conclusión de que la LOPP establece dicho sistema y, por lo mismo, carece de fundamento constitucional.

La Ley, con una redacción defectuosa, farragosa y muy reiterativa, indudablemente demasiado condicionada por su primer destinatario potencial (lo que tampoco la convierte en una ley singular, como ya expusimos), deja claro, pues los anteriores defectos no afectan a este punto, que es una norma que describe conductas cuya reiteración en forma grave desencadena la aplicación de la misma. Y esa descripción se hace con un casuismo y una minuciosidad notables, pues tras enunciar en su art. 9.2 las conductas cuya realización (siempre reiterativa y grave) puede desencadenar la declaración de ilegalidad de un partido, el art. 9.3 precisa aún más las conductas antes enumeradas por el apartado que le precede. Ello no impide que algunas de las determinaciones legales no dejen de suscitar cierta crítica por su indeterminación, pero las mismas encuentran su concreción en la interpretación conjunta de los dos apartados antes mencionados. A todo ello habría que añadir, pues es un dato relevante a atender, la insistencia que la Ley hace en la reiteración de un conjunto de conductas que han de ser además graves.

Es por todo lo anterior por lo que, a nuestro juicio, la Ley no vulnera la Norma suprema cuando desarrolla la exigencia constitucional de respeto de la actividad de los partidos a la Constitución, creando un procedimiento del que ha de conocer un órgano, ciertamente peculiar, de la jurisdicción ordinaria, procedimiento que se pone en marcha cuando un partido incurra reiteradamente en las conductas graves que la Ley enumera, como tampoco la vulnera por una supuesta carencia de fundamento constitucional que derivaría del establecimiento de un sistema de democracia militante contrario *per se* a nuestra Norma suprema.

Dicho lo que antecede, conviene de inmediato advertir que la opción por este nuevo procedimiento de ilegalización de los partidos, que convive con un cierto paralelismo con el procedimiento penal preexistente y mantenido por la LOPP, no deja de suscitar problemas de diversa índole que, a nuestro entender, revelan una opción política legislativa desafortunada y harto discutible, aunque la misma, en principio, no nos parezca contradictoria con la Constitución.

2. Admitida la posibilidad de establecimiento de un procedimiento de garantía del respeto a las previsiones del art. 6 CE por parte de los partidos diferenciado del procedimiento penal que encuentra su razón de ser en el art. 22 CE, es obvio que dicho control podía encomendarse a un órgano jurisdiccional ordinario, como ha hecho la Ley, si bien también se podía atribuir, mediante la pertinente reforma de la Ley Orgánica 2/1979, al Tribunal Constitucional, al amparo de la cláusula abierta del art. 161.1.d) CE.

La primera opción, que es la que se ha impuesto, suponía la concreción en sede legislativa de las conductas que habrían de considerarse vulneradoras del respeto a la Constitución que esta misma exige a los partidos en el ejercicio de su actividad. A ello se añadía otra decisión no fácil: el establecimiento del órgano al que debía atribuirse la competencia para, en su caso, la declaración de ilegalidad del partido.

La segunda opción pasaba tan sólo por modificar la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, encomendando a este órgano el control de la adecuación a la Constitución de la actividad de los partidos, no requiriéndose la concreción del parámetro de enjuiciamiento.

a) La determinación legal de las conductas a las que había de atender el enjuiciamiento planteaba el problema de evitar el solapamiento con las conductas tipificadas penalmente, reto difícil de superar y del que el legislador, desde luego, no ha salido en modo alguno airoso. Valga como ejemplo la previsión del art. 9.2.b) LOPP: un partido que fomente, propicie o legitime la violencia como método para la consecución de objetivos políticos, será una asociación penalmente punible en cuanto incurra en la previsión del art. 515.5 del Código Penal. Más aún, el mismo Tribunal Constitucional ha venido a admitir (fundamento jurídico 10), siguiendo en ello parcial-

mente la alegación del recurrente —para el que la Ley establece un régimen punitivo paralelo al actualmente en vigor—, que también las conductas de los apartados *a)* y *c)* del art. 9.2 pueden tener encaje en preceptos del Código Penal tales como los arts. 515, 576 y 578. Bien es verdad que la coincidencia entre la Ley Penal y el art. 9.2 LOPP, pese al paralelismo existente, no es absoluta.

Este solapamiento, dejando por el momento de lado la problemática de su acomodo a la Constitución, conduce a introducir un elemento de confusión entre dos procedimientos que debieran haber quedado perfectamente delimitados, como son el de la disolución de un partido por su ilicitud penal y el de la disolución por su ilegalidad.

Es bastante claro que ambos procedimientos se encaminan a la salvaguarda de bienes similares, si es que no idénticos: los principios y valores constitucionales, lo que se añade al paralelismo, si es que no coincidencia, de las conductas contempladas. A esta duplicidad material se añade la dicotomía procesal, pues la LOPP no resuelve los problemas procesales que plantea la doble respuesta del ordenamiento a esas actuaciones de los partidos contrarias a los principios constitucionales, al omitir el establecimiento de una regla de subordinación entre órdenes jurisdiccionales, pues no sólo se prescinde del art. 44 LOPJ (preferencia en todo caso del orden jurisdiccional penal), sino que, en su propio art. 10.6 la LOPP posibilita la sustanciación simultánea de los dos procedimientos jurisdiccionales que contempla la Ley.

Como es lógico, a la vista de tales determinaciones nos asaltan serias dudas acerca del respeto del principio *non bis in idem* por cuanto las normas de la Ley estarían imponiendo una doble sanción: en un caso, penal, en el otro, equivalente, por unos hechos en buena medida idénticos o muy semejantes. Así lo sostendría el recurrente.

El Tribunal Constitucional descarta cualquier lesión del mencionado principio, pues, de un lado, no existiría identidad subjetiva en cuanto que cada uno de los procesos sancionadores de la Ley se dirigiría a un sujeto distinto: personas físicas en un caso, y una determinada organización política en el otro, con absoluta independencia de las personas que la componen. Y de otro lado, el Juez de la Constitución descarta que la disolución de los partidos que impone la Ley (al margen del procedimiento penal) sea una sanción penal que, por lo mismo, presuponga un ejercicio del *ius puniendi* del Estado, y siendo ello así es improcedente que le sean de aplicación las garantías constitucionales del art. 25 CE. En su Sentencia 239/1988, de 14 de diciembre (fundamento jurídico 2.º), el Tribunal señaló al respecto que «los postulados del art. 25.1 CE no pueden extenderse 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». Bien es verdad que en su Sentencia 164/1995, de 13 de noviembre (fundamento jurídico 4.º), el Tribunal consideró que para determinar la naturaleza de una determinada figura no es decisivo el *nomen iuris* que le asigne el legislador; a partir de esta reflexión, el Tribunal admite que ciertos rasgos externos podrían conferir una imagen sancionadora en la medida en que la misma constituyera la respuesta a una conducta en principio tipificada como ilícito, y proyectada esta visión a la disolución impuesta por la Ley de Partidos, cabría ver en ella una sanción. Aunque así lo viene a admitir el mismo Tribunal, éste no ve componente punitivo alguno en la medida de disolución por cuanto que antes que a un fin propiamente retributivo, las causas de ilegalización y disolución previstas en la Ley responden a una finalidad de garantía de que la actuación de los partidos respete las condiciones definidoras de los mismos.

Aun cuando pueda admitirse el razonamiento del Tribunal, el mismo no deja de suscitar interrogantes, de plantear ciertas incongruencias y de verse teñido de un acentuado formalismo.

b) La determinación del órgano judicial competente para decidir la disolución de un partido por causa de su ilegalidad planteaba no menores problemas. Ya nos hemos pronunciado sobre algunos de los que suscita la opción del legislador en favor de la Sala contemplada por el art. 61 LOPJ y no vamos a insistir en ellos, bien que los mismos fueran suficientes para considerar muy poco afortunada la selección por el legislador del órgano al que debía atribuirse la competencia en la materia que nos ocupa. Pero aún hay otro argumento que, a nuestro entender, podía aconsejar encomendar la garantía del respeto al art. 6 CE por parte de los partidos al Tribunal Constitucional.

La lógica del art. 22 CE parece conducir a que las asociaciones disueltas al amparo de sus previsiones lo sean por la vía penal y, por lo mismo, por el orden jurisdiccional penal. Sólo por esa vía podría disolverse un partido con base en el art. 22 CE. Por el contrario, el significado del art. 6 CE sería diferente. En él, ya lo hemos dicho, cabría sustentar un mecanismo de control de la adecuación constitucional de la actividad de los partidos, pero tal control se hallaría más en la lógica del control de constitucionalidad que del control de legalidad, lo que lógicamente conduciría a encomendarlo a quien está llamado a ser el intérprete supremo de la Constitución, a la par que el guardián de la misma. En definitiva, sin dejar de reconocer la estrecha conexión de ambas normas constitucionales, la lógica de cada uno de esos dos artículos sería diferente, lo que haría necesario una técnica de garantía también distinta.

Las reflexiones que preceden nos conducirían no tanto a entender que, con su opción, el legislador ha incurrido en un vicio de inconstitucionalidad,

pues no hallamos en nuestra Norma suprema precepto alguno que impida la solución por la que finalmente se ha optado en sede legislativa, pero sí a valorar la solución legislativa escogida como la menos afortunada y la que mayores dudas o problemas de constitucionalidad suscita.

Sí a lo que acaba de señalarse se añade lo ya expuesto acerca de la existencia de otros vicios ya inequívocamente inconstitucionales, a juicio de quien esto escribe, en los que incurriría, en aspectos muy puntuales, la norma legal, la conclusión es clara: tras un cuarto de siglo de vigencia en la materia de una ley preconstitucional y de espíritu dudosamente acorde con la Constitución, se ha pasado a una ley no sólo técnicamente deficiente, y exótica en algunas de sus soluciones, por lo menos desde la óptica del Derecho comparado, sino claramente contradictoria en ciertas previsiones con los postulados de la Constitución.

BIBLIOGRAFÍA

(Nos circunscribimos a transcribir aquella bibliografía que ha sido manejada.)

- BLANCO VALDÉS, R., *Los Partidos Políticos*, Madrid, Tecnos, 1990.
- DE OTTO, Ignacio, *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, Madrid, CEC, 1985.
- DENNINGER, Erardo, «Democracia militante y defensa de la Constitución», en BENDA, MAIHOFFER, VOGEL, HESSE y HEYDE, *Manual de Derecho Constitucional*, Madrid, IVAP-Marcial Pons, pp. 445 y ss.
- FAVOREU, Louis, *Recueil de jurisprudence constitutionnelle, 1959-1993. Décisions DC-L-FNR-I du Conseil Constitutionnel*, Reunies par Louis FAVOREU, París, Litec, 1994, pp. 24-25.
- FAVOREU, Louis, y PHILIP, Loïc, *Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel*, 2.^a ed., París, Sirey, 1979, pp. 235-251.
- GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, A., «Asociaciones ilícitas y terroristas», en COBO DEL ROSAL, Manuel (dir.), *Comentarios a la Legislación Penal. Tomo II: El Derecho penal del Estado democrático*, Madrid, Edersa, 1983, pp. 109 y ss.
- GARCÍA ROCA, Javier, «La problemática disolución del Partido de la Prosperidad ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: Estado constitucional y control de las actuaciones de partidos fundamentalistas», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 65, mayo-agosto de 2002, pp. 295 y ss.
- GOMES CANOTILHO, J. J., *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 5.^a ed., Coimbra, Almedina, 2002.
- GRIMM, Dieter, «Los partidos políticos», en BENDA, MAIHOFFER, VOGEL, HESSE y HEYDE, *Manual de Derecho Constitucional*, Madrid, IVAP-Marcial Pons, 1996, pp. 389 y ss.
- HENIG, Stanley, y PINDER, John, *Partidos Políticos Europeos*, Madrid, Ediciones Pegaso, 1976.

- JIMÉNEZ CAMPO, Javier, «Diez tesis sobre la posición de los partidos en el Ordenamiento español», en *Régimen jurídico de los partidos y Constitución*, Madrid CEC-BOE, 1994.
- MIRANDA, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, t. IV, *Direitos fundamentais*, 3.^a ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2000.
- MORODO LEONCIO, Raúl, y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo, «Art. 6. Los Partidos Políticos», en ALZAGA VILLAAMIL, Óscar (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, t. I, Madrid, Cortes Generales-Edersa, 1996, pp. 301 y ss.
- PACE, Alessandro, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte speciale*, 2.^a ed., Padova, CEDAM, 1992.
- PÉREZ ROYO, Javier, «El derecho de Batasuna a no condenar», en el diario *El País*, edición del 20 de agosto de 2002.
- «La vía penal de ilegalización de Batasuna», en el diario *El País*, edición del 29 de agosto de 2002.
- ROBERT, Jacques, *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, 6.^a ed., París, Montchrestien (con la colaboración de Jean DUFFAR), 1996.
- RODRÍGUEZ, Ángel, «El art. 6 de la Constitución: los Partidos Políticos», en *Revista de Derecho Político (UNED)*, núm. 36, 1992, pp. 47 y ss.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A., «Comentario al art. 6 de la Constitución», en GARRIDO FALLA, Fernando (dir.), *Comentarios a la Constitución*, 2.^a ed., Madrid, Civitas, 1985, pp. 85 y ss.
- SERRANO GÓMEZ, Alfonso, *Derecho Penal. Parte especial*, 7.^a ed., Madrid, Dykinson, 2002.
- STERN, Klaus, *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*, Madrid, CEC, 1987.
- VIRGALA, Eduardo, «Los partidos políticos ilícitos tras lo LO 6/2002», en *Teoría y Realidad Constitucional (UNED)*, núms. 10-11, 2.^o semestre de 2002/1.^{er} trimestre de 2003, pp. 203 y ss.