

Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas

Grado Universitario en Derecho

2017-2018

*Trabajo Fin de Grado*

# **Ilegalización y disolución judicial de partidos políticos y su aplicabilidad al secesionismo catalán**

---

**Lucía Gomá Garcés**

Tutor

Emilio Pajares Montolio

Primer Ilamamiento

## ÍNDICE DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN.....	3
1. ASOCIACIONES y PARTIDOS POLÍTICOS EN LA CONSITITUCIÓN.....	6
2. ¿ENCAJA LA ILEGALIZACIÓN DE PARTIDOS SECESIONISTAS CON LA CONSTITUCIÓN?.....	9
3. RÉGIMEN DE ILEGALIZACIÓN Y DISOLUCIÓN DE PARTIDOS.....	12
3.1 Nueva vía: por no respetar los principios democráticos, o que persiga deteriorar o destruir el régimen de libertades o imposibilitar el sistema democrático.....	13
3.2 Vía penal: asociación ilícita.....	17
4. ¿ENCAJA LA ILEGALIZACIÓN DE PARTIDOS SECESIONISTAS CON EL CONVENIO EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS?.....	20
5. CONCLUSIONES.....	22
BIBLIOGRAFÍA	

## INTRODUCCIÓN

La imposibilidad de poner de acuerdo a toda una nación hace que surjan desavenencias políticas y muchas veces, tomar decisiones de interés nacional se convierta en una tarea ardua.

Algo fundamental para que exista una convivencia pacífica y realmente un pluralismo político es que se respeten y se entiendan las diferentes ideologías, como distintos puntos de vista de algo y no por ello, alguno menos acertado, valioso o merecedor de igualdad de representación. Por esto, se hace fundamental la defensa de nuestros intereses y, con ello, la búsqueda de puntos en común para poder llegar a acuerdos. Ese es el fin de la democracia, no la simple contraposición de ideas.

La Constitución Española, en su artículo 1.1, establece entre los valores superiores del ordenamiento jurídico el pluralismo político. Esta introducción del pluralismo político como valor superior del Estado en la Constitución se debe probablemente al marco histórico en el que se ha desarrollado España.

La actual forma de entender la sociedad se basa en el pluralismo, que al final no es otra cosa que la aceptación de la existencia de diversas creencias e intereses. Lo que se busca es a través de la formación de la voluntad, conseguir llegar a puntos en común y ser capaces de conciliar nuestras opiniones para una convivencia pacífica.

Es cierto que la Constitución Española fue un medio a través del cual se estableció una convivencia relativamente pacífica, teniendo en cuenta el estado dictatorial del que se venía, y en ésta se intentaron conciliar y, en cierta medida, representar a todos los españoles sin importar su ideología. Y aunque la Transición no fue violenta, hay cuestiones recogidas en la Constitución que siguen siendo cuestión de debate, casi 40 años después. Uno de estos es la distribución territorial del Estado y la división de este en Autonomías.

En lo que llevamos de nuestra corta democracia, han existido dos Comunidades Autónomas que han sido especialmente conflictivas respecto a esto último, el País Vasco y Cataluña, que, aunque los medios utilizados, en algunos de sus casos, han sido radicalmente diferentes, el fin al que querían llegar era el mismo: la independencia de su territorio de España.

Y como hemos dicho, la base de nuestra democracia es la defensa y el respeto a las ideas de los demás. Y no cabe duda, que defender una ideología independentista es completamente legítimo, pero ¿qué pasa cuando la defensa de estos intereses se lleva a cabo de forma violenta? ¿qué pasa cuando pone en peligro las bases de nuestra Constitución? ¿Y cuando se vulneran los derechos y libertades de los ciudadanos? ¿Y cuando el medio para la consecución de dicho fin es, en definitiva, vulnerar la ley y poner en peligro la unidad de nuestro país?

Y la pregunta que nos hacemos ahora es si nosotros debemos tolerar cualquier actuación bajo la premisa de la defensa de sus intereses, la libertad de expresión y el pluralismo político. ¿Es tolerable la intolerancia? ¿Existen límites al pluralismo político?

Sí que se han recogido límites a este derecho, como se expondrá en el presente trabajo, que se han recogido en diferentes normas jurídicas, como en la Constitución, el Código Penal y la Ley Orgánica 6/2002 de Partidos Políticos (LOPP). El ejercicio de nuestros derechos debe ser libre, pero hasta cierto punto, esta libertad debe limitarse cuando entra en conflicto o existe la posibilidad de dañar un bien superior.

Desde mi punto de vista, la única forma efectiva de acabar con los problemas en la sociedad es mediante el uso de la ley. Y esto ha sido demostrado en muchas ocasiones, dos ejemplos muy diferentes pero representativos de como la ley es capaz de regular conductas son destacables: la primera sería la ley antitabaco, la cual consiguió que tan solo unos años después no concibamos la idea de fumar dentro de un local; y la segunda, y más relacionada con este trabajo, es la LOPP, que, si bien ha sido duramente criticada y puede ser mejorada en muchos aspectos, no fue hasta la aplicación de esta ley cuando realmente se hicieron progresos en la lucha contra la organización terrorista ETA.

Estos últimos meses, la situación política española ha sido bastante tensa sobre todo en sus relaciones con Cataluña, más en concreto con el denominado *Govern* y los partidos políticos que apoyan y posibilitan su gobierno, ya que en los últimos años han tomado una posición más activa en la consecución de su objetivo político, que es la separación y creación de un nuevo estado catalán en forma de República. Esta situación se ha vuelto bastante crítica en el último año hasta que incluso se ha llegado a hacer una declaración formal de independencia, aunque sin ninguna validez en el

plano material. Pero que no se llegara a dar una ruptura real de este territorio no significa que no se pusiera en peligro nuestro sistema democrático ni que estas actuaciones no constituyan ilícitos penales o conductas prohibidas. De hecho, algunos de los altos cargos de los partidos involucrados en toda esta trama se encuentran procesados por delitos contra el Estado y debido a esto, algunos partidos políticos han propuesto querellarse como acusación popular para disolver e ilegalizar dichos partidos políticos secesionistas.

Es por ello por lo que, en este trabajo, trataremos de responder a las preguntas que se nos han planteado. Por tanto, el objetivo de este no viene a ser otro que el estudio sobre los límites existentes en nuestro sistema jurídico al pluralismo y al ejercicio de ciertos derechos por parte de los partidos políticos, cómo encajan los partidos políticos independentistas en nuestra constitución y hasta qué punto son aplicables las previsiones legales existentes en el ordenamiento jurídico español para llevar a cabo una disolución de los partidos políticos cuyos líderes se encuentran procesados por delitos de rebelión, sedición y malversación de caudales públicos, por desobediencia al Tribunal Constitucional y utilizar fondos públicos para financiar las leyes de desconexión, por celebrar el referéndum ilegal del 1 de octubre y por haber declarado la independencia de forma unilateral.

## 1. ASOCIACIONES, PARTIDOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIÓN

El derecho de asociación se encuentra contenido dentro de los derechos fundamentales regulados en el Título I de los derechos y deberes fundamentales, en el artículo 22 de la CE donde se reconoce el derecho de asociación e impone ciertos límites y algunos requisitos para su ejercicio.

Como se puede ver, en este artículo se impone la obligación de que los fines o los medios que se utilicen para conseguir estos sean lícitos y en caso de no serlo, podrán ser disueltos o suspendidos por un juez. Se da completa libertad de organización y funcionamiento a las asociaciones sin más limitaciones que las ya mencionadas.

Los partidos políticos están regulados en el artículo 6 de la CE “los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro de la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.”

Los partidos políticos pueden ser entendidos como una forma particular del derecho de asociación, por lo que este tiene regulación autónoma dentro de la Constitución y es por ello por lo que se establecen unos límites en el funcionamiento y organización que no se imponen a las asociaciones. La STC 3/1981 dice que los partidos pueden ser entendidos como una forma específica de asociación y por ello se le dedica un artículo, el 6, a su regulación. Debido al papel decisivo que tienen los partidos en un estado democrático, califica a estos como *órganos casi públicos*. Por tanto, podemos ver la naturaleza mixta de los partidos políticos, que viene reflejada en la Constitución, por la concreta regulación que se les da en el artículo 6 y su separación de la regulación genérica del artículo 22 del derecho de asociación. De hecho, la misma exposición de motivos de la LOPP habla de una “segunda naturaleza”.

Por ello podemos decir, que no cabe duda de la base asociativa de los partidos políticos ya que, la misma sentencia del Tribunal Constitucional antes mencionada dice que “el art. 22 no excluye las asociaciones tengan una finalidad política, ni hay base para deducir tal exclusión”. A estos se les dedica un artículo propio debido a su relevancia constitucional, por el papel que juegan en la democracia.

Según la STC 56/1995 el hecho de que los partidos políticos figuren en el Título Preliminar de la Constitución responde únicamente a la posición y al relieve constitucional que quisieron atribuirles, pero esto no significa que al crear y participar en un partido se esté ejerciendo un derecho distinto del derecho de asociación, de hecho, ambos artículos deben ser interpretados conjunta y sistemáticamente.

La diferencia entre ambos derechos son los fines que persiguen, ya que los partidos políticos van dirigidos a ejercer funciones públicas. Precisamente por esto, se les deben imponer ciertos límites, ya que no se debe olvidar el cometido constitucional y la relevancia pública del papel que juegan estos en la sociedad.

Por lo tanto, el núcleo básico sería la asociación, cuyo derecho puede ser invocado para el amparo constitucional de los partidos políticos. Y además tenemos la regulación particular de los partidos políticos en el artículo 6, el cual da una libertad de creación y funcionamiento dentro de la Constitución y la ley.

La CE establece ciertos límites al ejercicio de este derecho, la exigencia en el propio artículo 6 de un funcionamiento y estructura democráticas, y exigencia de que los fines o medios utilizados por estos sean lícitos que impone el artículo 22 para las asociaciones.

En cuanto a la estructura interna y funcionamiento democráticos la Sentencia del Tribunal Constitucional 56/1995 se afirmó que esta exigencia no se trata únicamente de una carga impuesta a los partidos, sino que supone a su mismo tiempo un conjunto de derechos y facultades que se les otorgan a sus afiliados con el fin de que exista una participación y un control por parte de estos en el funcionamiento del partido político. Se aclaró también que era necesaria una concreción legal sobre este derecho en concreto para aclarar el contenido y alcance de este e incluso el estatuto jurídico del afiliado, ya que se encontraba regulado en la CE de forma muy genérica.

Esta sentencia fue dictada años antes de la aprobación de la LOPP donde en sus artículos 7 y 8 se refieren tanto a la formación de la voluntad interna del partido como a los derechos de los afiliados respecto de este. El TC dijo que los derechos de los afiliados y el funcionamiento democráticos recogidos en el artículo 6 de la CE, al ser los partidos políticos un tipo específico de asociación, pueden incluirse estos en el artículo 22 y, en consecuencia, tendrían tratamiento y protección de Derecho Fundamental.

Este mismo artículo exige que su creación y funcionamiento se haga siempre respetando la ley y la Constitución, este deber ya viene impuesto en el artículo 9 al deber general de sujeción a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico. Este no impone más obligaciones en relación con dicho principio general, simplemente recalca este por el papel especial que ocupan los partidos políticos en la democracia.

Además, también hay otra exigencia y es la de que los medios y fines sean lícitos en las asociaciones y en caso de no serlo, el artículo 22 prevé la posibilidad de la disolución o suspensión por un juez. Para saber qué se considera como *asociación ilícita* habría que acudir al Código Penal, ya que los únicos fines prohibidos, son aquellos que estén tipificados como delito.

Pero este último no es el único límite que se le impone a su actividad, sino que en la LOPP también enumera una serie de actividades que, por su vulneración a los principios democráticos, están prohibidas para los partidos políticos.

Esto no quiere decir que dicha regulación suponga una necesidad de adaptarse a un marco ideológico establecido por la Constitución, sino que se imponen unos límites con el fin de salvaguardar los principios constitucionales básicos para la convivencia pacífica de la sociedad de aquellas actividades que se consideren extremadamente reprochables y contrarias a nuestra norma suprema.



## **2. ¿ENCAJA LA ILEGALIZACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS SECESIONISTAS CON LA CONSTITUCIÓN?**

Algunos autores defienden la idea de que los partidos políticos independentistas persiguen un fin de carácter ilícito por buscar la ruptura de la unidad de España y que por ello mismo deberían ser ilegalizados.

Pero en nuestra constitución se propugna el pluralismo político como valor superior de nuestro Estado, es un requisito indispensable en una sociedad democrática.

“La democracia no está basada en el consenso, sino en el conflicto, en el disenso” (Sartori, 1976: 37). Y es precisamente ese disenso lo que hace rica una democracia, la posibilidad de defender nuestras creencias y nuestros intereses a través de representantes con ideologías afines frente a los intereses de otras personas.

Por ello precisamente es que los partidos independentistas tienen cabida en nuestro orden constitucional, ya que es completamente válida la defensa de esta ideología por parte de los partidos políticos, siempre y cuando actúen dentro del marco constitucional y el ordenamiento jurídico, por ejemplo, que sus actuaciones políticas tengan como fin conseguir más competencias, la reivindicación de ciertos derechos o como simple medio para la libertad de expresión.

El Tribunal Constitucional ha declarado en numerosas ocasiones que nuestro país no es una democracia militante, nuestra democracia es abierta a todo tipo de ideologías, no se ponen límites a la reforma de la Constitución, por lo que hipotéticamente cabría desde un cambio de Monarquía a República hasta la posibilidad de incluso destruir la democracia. En nuestro país no es posible la ilegalización de un partido por poner en peligro la unidad del territorio mientras respete el orden constitucional. En cambio, en países como Francia y Alemania, lo tienen regulado en su propia norma suprema.

En el caso de Alemania, tiene previsto que son inconstitucionales aquellos partidos que tiendan a poner en peligro o trastornar la República Federal Alemana. Pero para llevar a cabo esta medida existen ciertas restricciones, por ejemplo, esta sólo puede ser solicitada por el Gobierno y debe aprobarse por ambas cámaras, es decir, no se trataría de un proceso judicial como el que tenemos en España para disolver partidos políticos. También tienen previsto que están prohibidos los partidos antidemocráticos,

por lo tanto, todos aquellos que no se adapten a esto serán considerados ilegales. Esta regulación se hizo con el fin obvio de acabar con los partidos nazis.

En la STC 48/2003 dijo que la Ley Orgánica 6/2002 de Partidos Políticos no se acoge al modelo de democracia militante ya que los únicos fines vetados son los que constituyen un ilícito penal, y que las causas de ilegalización de esta ley se refieren a conductas y no a los fines últimos recogidos en sus programas. Ya que nuestra Constitución a diferencia de la francesa o la alemana, no excluye la posibilidad de reforma de ninguno de sus preceptos por lo que es lícito el debate e incluso un acuerdo político para cambiar ciertos aspectos de nuestra Constitución y, por lo tanto, también lo son aquellos partidos que se constituyan con el objetivo de conseguir precisamente esta reforma.

En España, precisamente, existen numerosos partidos independentistas de diversas Comunidades Autónomas, no sólo defendiendo sus intereses en su propio parlamento autonómico, sino con escaños representativos en el Parlamento a nivel estatal.

El problema se da cuando estos partidos políticos se desvían del orden constitucional para llevar a cabo actuaciones con el fin de romper con el territorio que delimita España. Una situación en la que, de hecho, nos encontramos en estos momentos, con procesos abiertos contra cargos políticos de partidos independentistas catalanes acusados de delitos como rebelión, sedición y malversación de caudales públicos por las actuaciones llevadas a cabo durante el denominado *procés*, el referéndum ilegal del día 1 de octubre y por la supuesta declaración unilateral de independencia del día 10 de octubre de 2017.

La ilegalización de estos partidos políticos parece no ser contraria a nuestra Constitución, ya que como se ha reiterado, regula concretamente en sus artículos la posibilidad de disolver aquellos partidos que lleven a cabo actuaciones tipificadas como delito en el Código Penal. No significa esto que sea posible o que se ajuste a la ley, sino que no lesionaría los derechos y libertades recogidos en nuestra norma suprema. Con esto no hablamos de prohibir partidos por seguir o defender una ideología, no se trata de si son independentistas o no, sino de partidos políticos que, aprovechándose de su posición en la esfera pública han cometido actos ilegales.

Cabría decir que, en este trabajo nos hemos centrado en concreto en el estudio de los partidos políticos secesionistas que hayan cometido delitos, pero que cabría la

posibilidad de estudiar que se aplicara dicha disolución a otros partidos que se considere que son ilegales porque han llevado a cabo actuaciones tipificadas en el CP de otra índole, como la propuesta de algunos partidos de ilegalizar el Partido Popular (PP) basándose en los numerosos casos de corrupción, malversación y cohecho en los que se ha visto involucrado este partido, y estos alegan que este partido promueve la comisión de delitos considerando que dicho partido sería una asociación ilícita organizada para delinquir.

Por lo que, podría ser una propuesta que, si se dieran los requisitos necesarios, encajaría también con los derechos y libertades recogido en la Constitución. No se trata de ser afín a un marco ideológico, sino de cumplir con el mandato de respetar la Constitución y el Ordenamiento Jurídico que se nos impone a todos y cada uno de los españoles, pero con una obligación especial a ellos, por el papel que juegan en la democracia y por la exigibilidad a estos de un comportamiento ejemplar.

## 2. ILEGALIZACIÓN Y DISOLUCIÓN DE PARTIDOS Y SU POSIBLE APLICACIÓN A LOS PARTIDOS SECESIONISTAS.

En el año 2002, se aprobó la Ley Orgánica de Partidos Políticos 6/2002, como sucesora a la preconstitucional Ley 54/1978 de Partidos Políticos, casi 25 años después de la promulgación de esta. Fue necesaria la creación de una nueva ley debido a que la anterior sólo contenía un procedimiento sencillo de constitución de partidos políticos, que, aunque era suficiente para el momento en que vino a dictarse, no respondía a los problemas existentes y necesidades de una democracia ya consolidada como la actual.

La posibilidad de ilegalizar y disolver partidos políticos viene regulada en distintos textos jurídicos, ya sea imponiendo la obligación de cumplir ciertos requisitos como que el funcionamiento y estructura interna sean democráticos, ya sea por la realización actividades consideradas como ilícitas por la ley.

La Constitución Española en su artículo 22, como ya hemos mencionado, establece la posibilidad de disolver o suspender una asociación cuando sus fines o medios no sean lícitos, además en el artículo 515 se tipifica el delito de *asociación ilícita*.

Como hemos dicho, cabría entender a los partidos políticos como tipos específicos de asociaciones, por lo que, parece lógico entender que aquellos partidos que persigan fines o utilicen medios tipificados como delitos son ilegales, si bien habría que ver cuáles son aquellos fines o medios que son considerados como delito.

En la LOPP vienen establecidas las formas de creación, organización, funcionamiento, actividades y financiación de los partidos políticos, pero, además, en su capítulo III viene regulada la disolución o suspensión judicial de estos, su procedimiento y sus efectos.

De los partidos políticos catalanes cuyos líderes se encuentran procesados presumimos que los requisitos de organización, funcionamiento y financiación son lícitos, y que en estos no incurren ningún vicio o defecto. En lo que a nosotros nos interesa, vamos a plantear la posibilidad de si concurre alguna se da alguna de las causas de disolución reguladas en el artículo 10 de la LOPP en el que se establecen tres causas de disolución de partidos políticos por el órgano jurisdiccional, que podrían ser divididas en dos vías: la penal, que se llevaría a cabo por el delito de asociación

ilícita regulada en los artículos 515 y 521 de Código Penal; y la vía específica, creada por la LOPP que sería que su actividad de forma reiterada y grave no respete los principios democráticos, o que persiga deteriorar o destruir el régimen de libertades o imposibilitar o eliminar el sistema democrático. Tendremos que ver si alguna de estas se ajusta al caso de los partidos políticos secesionistas que vamos a estudiar en este trabajo.

### **3.1 VÍA ESPECÍFICA: NO RESPETAR LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS O VULNERAR EL RÉGIMEN DE LIBERTADES.**

En la Ley Orgánica de Partidos Políticos, se prevén dos causas más de disolución de partidos sin que tengan que incurrir estos en un ilícito penal, que en este caso serían dos:

- “Cuando vulnere de forma continuada, reiterada y grave la exigencia de una estructura interna y un funcionamiento democráticos, conforme a lo previsto en los artículos 7 y 8 de la presente Ley Orgánica.”

En este primero de los supuestos específicos que contempla la ley, en el que exige una estructura interna y un funcionamiento democráticos, requisitos que impone la propia Constitución Española a los partidos en su artículo 6, como ya hemos comentado anteriormente.

Esta ley, específica más sobre el contenido de esta exigencia y establece una serie de derechos a los afiliados, que deben ser recogidos en los estatutos del partido. También impone la necesidad de que los partidos tengan un funcionamiento interno democrático, sin llegar a establecer una organización concreta, pero siempre cumpliendo con unas mínimas exigencias, como por ejemplo la existencia de una asamblea general, de unos estatutos, de un reglamento o el funcionamiento de los órganos directivos, entre otros.

Por tanto, la concurrencia de infracción de uno de estos requisitos supondrá la disolución judicial, o la suspensión, del partido político.

De los partidos políticos catalanes cuyos líderes se encuentran procesados por delitos como rebelión, sedición y malversación de caudales públicos, presumimos que los requisitos de organización, funcionamiento y financiación son lícitos, y que en estos no incurrirán ningún vicio o defecto. Por lo que, en relación con este apartado, no hay posibilidad de sanción, sino que habrá que acudir a los otros supuestos para ver si existiría alguna otra vía para su disolución.

- “Cuando de forma reiterada y grave su actividad vulnere los principios democráticos o persiga deteriorar o destruir el régimen de libertades o imposibilitar o eliminar el sistema democrático, mediante las conductas a que se refiere el artículo 9.”

Este punto es el núcleo de la LOPP, donde más conflicto y debate ha habido tanto en la doctrina como en la política. Se introdujeron sanciones a actividades políticas que antes no se contemplaban, debido a la situación social y política en la que se encontraba España en esos momentos. Esto se debe a que, en el País Vasco, se creó un sector radical dentro del nacionalismo, que llegó a la creación de Euskadi Ta Askatasuna, más conocido como ETA, una organización terrorista que se proclama independentista, abertzale, socialista y revolucionaria. Fue fundada en el año 1958 y estuvo operativa hasta 2011, año en el que anunció el cese definitivo de su actividad armada. Más adelante en el año 2017, se desarmó definitivamente. Actualmente se considera como disuelta.

En la parte que nos interesa, algunos de los cambios que se introdujeron en la nueva ley fueron la sanción de conductas políticas no violentas, como ya se ha comentado anteriormente. Uno de los fines para la creación de esta ley fue la ilegalización de Batasuna, un partido político vasco, abertzale, independentista y socialista considerado como el brazo político de ETA, por la justicia española y la Unión Europea (UE).

Este fin viene retratado en la exposición de motivos de la Ley 6/2002 de Partidos Políticos en la que se aclara que el objetivo de la ley es asegurar el funcionamiento

del sistema democrático y las libertades consagradas en la Constitución, luchando contra la violencia y las bandas terroristas a través de la lucha judicial contra el apoyo político del que se beneficiaban estas bandas.

Un sector criticó que esta ley no regulaba a los partidos políticos, sino que era sólo aplicable al caso de Batasuna y ya no podría ser utilizada en más ocasiones, es decir que se trataba de una *ley de caso único*, pero “tampoco estamos, como dice el recurso del Gobierno Vasco, ante una ley de caso único. Es evidente que, aunque el propósito del legislador fuera ilegalizar Herri Batasuna, la Ley es aplicable a cualquier otro supuesto similar que se presente” (Torres del Moral, 2004)

“La ley impugnada no sólo es general por el modo en que se halla formulada, sino que también en cuanto contempla, en abstracto, una serie de conductas cuya realización <<de forma reiterada y grave>> podría determinar la disolución de cualquier partido” (Pérez-Moneo, 2007).

Tras la aprobación de la Ley Orgánica 6/2002, propuesta por el gobierno de aquel momento, el Partido Popular (PP), y apoyada por la oposición, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), el 28 de marzo de 2003, esta ley fue aplicada por primera vez con Herri Batasuna, Euskal Herriarrok y Batasuna por su apoyo a la organización terrorista ETA. Posteriormente, se ilegalizaron una serie de partidos políticos por considerarse como sucesores de Batasuna.

En el artículo 9, se hace una larga enumeración de actividades que su realización se considera prohibida para los partidos, que van desde dar apoyo político a organizaciones terroristas, fomentar o propiciar la violencia hasta apoyar con medidas administrativas o económicas a ciertas organizaciones.

Esta regulación es un tanto extensa y complicada, que parece expresar una voluntad de no dejar lagunas jurídicas con el fin de “ahogar” lo máximo posible a ETA y a los partidos que apoyaban esta organización. Muchos criticaron que esta ley, y en concreto este artículo, atentaba contra la libertad de expresión y de asociación porque imponía la necesidad de seguir una línea ideológica.

Con el paso de los años, se puede afirmar que efectivamente, existe una clara relación entre la ejecución de esta ley y el cese definitivo de la banda armada, desde el punto de ser un grave problema social y político de ese momento hasta que, 16 años después, lo consideremos casi como algo ocurrido en el pasado, ya que, además, en

estos últimos meses ETA ha llegado a “pedir perdón” por algunas de sus actuaciones y a anunciar su disolución definitiva.

La enumeración de esta lista de actividades consideradas como ilegales no parecen tener ningún tipo de aplicación al problema secesionista actual catalán.

Algunos artículos de prensa han intentado encajar el supuesto de “fomentar la violencia como método de ejecución de objetivos políticos” considerando a dichos partidos como responsables de la violencia de los hechos ocurridos en el 1-O, como el levantamiento civil contra la policía e incluso los propios disturbios ocurridos durante la “jornada electoral” y como objetivo político la realización de un referéndum ilegal y la declaración unilateral de independencia.

Tal vez pueda considerarse cargar con demasiada responsabilidad al gobierno catalán o a los partidos políticos que posibilitan este gobierno de los enfrentamientos de la población civil hacia la policía, ya que PdeCat (Partido Demócrata Europeo Catalán) en muchas ocasiones instó a un proceso pacífico y recalcó el ejemplo de *civismo* que eran los catalanes.

Pero no puede en este caso no mencionarse declaraciones por parte de miembros del partido político CUP (Candidatura de Unidad Popular) en las que se instó a “desobediencia civil masiva” que posteriormente se intentó subsanar diciendo que debía ser una resistencia *no violenta*. Junqueras, líder del partido Esquerra Republicana de Catalunya (ERC), hace ya casi 4 años también habló de una desobediencia civil si el gobierno español no permitía la celebración del 9-N.

Llegados a este punto cabría ver que entendemos por el término “desobediencia civil”. El autor Thoreau fue el que popularizó este término en su obra *Desobediencia civil* (1849) en el que habló este como forma pacífica de participación política y “el no acatamiento de aquellas leyes consideradas contrarias a la justicia”. Podemos definirlo como la voluntad de desacatar una norma o mandato de forma consciente de que sus actos son ilegales, voluntaria y pacífica, con el fin de conseguir la legitimación por ser voluntad pública mayoritaria.

Por lo tanto, que un partido político inste o fomente la comisión de delitos, aunque sea de forma pacífica o no violenta, puede ser completamente reprochable pero no cabría en este supuesto, ya que no se cumple el requisito de la violencia de sus actos.



### **3.2 VÍA PENAL: ASOCIACIÓN ILÍCITA**

Otra de las vías que podría ser aplicable para ilegalizar un partido político es a través de la asociación ilícita, ya que, como ya hemos comentado anteriormente, el partido político puede ser entendido como un tipo específico de asociación.

En la LOPP, en el artículo 10, señala esta opción y nos remite al Código Penal (CP), donde viene recogido este tipo. Por tanto, en el artículo 515 del CP vienen enumeradas cuatro tipos de asociaciones punibles, pero sólo nos centraremos en una de ellas, ya que es la que nos interesa en relación con el tema del trabajo. Dice así:

“Son punibles las asociaciones ilícitas, teniendo tal consideración: 1.º Las que tengan por objeto cometer algún delito o, después de constituidas, promuevan su comisión.”

La sentencia de la Audiencia Nacional 6287/2006 declaró la ilicitud penal y disolvió el Partido Comunista Español (reconstituido) por su presunta vinculación con la organización terrorista Grupos de Resistencia Antifascista Primero de Octubre (GRAPO) precisamente en base esta asociación ilícita recogida en los artículos 515 y 520 del Código Penal. Este partido ni si quiera había llegado a inscribirse en el Registro de Partidos Políticos ni llegó a participar en ningún proceso electoral, por lo que anteriormente había sido ilegalizado en 2003.

Del delito de asociación ilícita, dice la STC 48/2003, sólo pueden ser sujetos activos las personas físicas que promueven, fundan, presiden, cooperan, etc. ya que la asociación como ente carece de responsabilidad criminal, es decir, el artículo 520 prevé una medida de disolución, no una pena, que sería una consecuencia accesoria orientada a prevenir a continuidad en la actividad delictiva y los efectos de esta. De hecho, algunas de estas consecuencias accesorias puedan imponerse también como medidas cautelares.

Por lo tanto, no hay que entender el artículo 515 del CP como un tipo penal dirigido a condenar asociaciones ilícitas, ya que solo las personas físicas pueden ser consideradas como culpables de un delito. Por ejemplo, la comisión de un delito de blanqueo de capitales a través de una asociación se llevaría a cabo por los integrantes de esta, que serían quienes llevarían a cabo dichas actuaciones por lo que serían juzgados por un delito de blanqueo regulado en el artículo 301 del Código, y una medida accesoria a este delito sería la aplicación del delito de asociación ilícita con el fin de, a través del 520 del mismo código, disolver dicha asociación para que no

volvieran a darse estas actividades delictivas. Entonces, ¿cabría considerar que, si los líderes de dichos partidos secesionistas finalmente son condenados por los delitos que ya hemos comentado, una de sus medidas podría ser la de disolver los partidos que han servido como medio a su comisión?

Según este artículo, se podrían ilegalizar partidos en cuanto a su asociación ilícita por haberse creado con el fin de cometer delitos. Se podría considerar que los partidos políticos independentistas efectivamente se han creado con dicho fin, ya que, como bien su nombre indica, lo que se pretende es romper con la unidad de España, lo cual sería un ataque a nuestra constitución. Si bien esto sería cierto, en nuestro país se ha declarado en numerosas ocasiones que dichos partidos no son ilícitos ya que, en base a nuestra constitución y el pluralismo político recogido en esta, es perfectamente lícita esta ideología tanto a nivel territorial como estatal, para la defensa de sus intereses, siempre que actúen dentro del marco de la Constitución y respetando la unidad de España, como ya hemos comentado anteriormente.

Por tanto, los partidos políticos independentistas que utilicen medios democráticos para defender sus intereses son legales y constitucionales, si utilizaran medios no democráticos para llevar a cabo este fin, podrá ser disuelto judicialmente.

El mismo artículo prevé la posibilidad de declarar una asociación como ilícita cuando tras su constitución, promuevan la comisión de delitos. En este punto podríamos encontrar una posible aplicabilidad al supuesto que nos concierne en este trabajo. Como ya hemos visto, no cabe considerar que la defensa de una ideología ilícita sea considerada como fin ilícito, pero cuando para conseguir este fin se cometen delitos como de los que les acusa a los principales dirigentes de los partidos involucrados en el *procés*, de los cuales algunos todavía continúan en prisión provisional preventiva y otros incluso se encuentran huidos de la justicia, nos encontramos ante otro supuesto.

Por lo tanto, ahora la pregunta que nos concierne es si cabría disolver los partidos políticos secesionistas cuyos dirigentes o políticos se encuentran procesados por delitos tipificados en el código penal como rebelión, sedición y malversación de caudales público.

Habría que considerar, en primer lugar, si dichos partidos han sido el medio por el cual se han cometido estos delitos, es decir, si se han aprovechado de este tipo específico de asociación para llevar a cabo sus actividades delictivas. Entendemos que sí, ya

que precisamente la posición que ocupan en las instituciones son las que les han permitido actuar de esta manera, es decir, cabe entender que sí se han valido de sus cargos públicos y de su partido político para convocar un referéndum ilegal porque, precisamente, no habría posibilidad de convocarlo si tu partido no es el que gobierna, también cabe entender que si se les condenara por delitos de rebelión o sedición por el hecho de declarar unilateralmente la independencia de Cataluña es especialmente relevante si el que gobierna es tu partido y aún más si eres el presidente de dicho territorio. Además del delito de malversación de caudales públicos, necesariamente el sujeto debe ser autoridad o funcionario público, por lo tanto, cabría suponer que el partido político efectivamente ha sido el medio a través del cual se han utilizado fondos públicos de forma ilegal para financiar el *procés*.

También habría que tener en cuenta si, dichos delitos, a pesar de haberse llevado a cabo por autoridades o funcionarios públicos utilizando como medio el partido, realmente cabría entender que todo el partido político es un entramado para llevar a cabo actividades delictivas o si, en realidad, son ciertas personas que se han valido de su cargo para delinquir, sin que el resto de integrantes fueran partícipes del delito. No hay mucho que argumentar en este aspecto porque parece bastante claro que todos los miembros del partido tenían conocimiento de lo que estaba ocurriendo, tanto por sus declaraciones, como por su no rectificación tras los hechos como por no dimitir ni separarse del partido después de lo ocurrido.

Por todo lo expuesto, podríamos concluir que esta vía podría ser aplicable si al final se llegaran a condenar a los políticos que se encuentran procesados por los citados delitos, siempre y cuando se dieran los requisitos necesarios y, por supuesto, dependiendo de la interpretación judicial que se haga respecto a los últimos puntos y entendiendo que no hay posibilidad de la existencia de estos partido sin que se reincida o sin que actúen dentro del marco constitucional y el orden jurídico existente.

### **3. ¿ENCAJA LA ILEGALIZACIÓN DE PARTIDOS CON LAS PREVISIONES DEL CONVENIO EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS?**

El Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) delimita el derecho de asociación y reunión en su artículo 11 y prevé que estos derechos podrán ser objeto de limitaciones cuando estén previstas por la ley y constituyan medidas necesarias “en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y libertades ajenos”.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) dijo que el artículo 11 debía siempre interpretarse a la luz del artículo 10 del mismo convenio, referente a la libertad de expresión ya que esta es una de las características principales de la democracia.

Por lo que este convenio permite la restricción de estos derechos siempre que estén previstas en la ley sean medidas necesarias para garantizar la seguridad, el orden y los derechos y libertades.

El TEDH se pronunció sobre este tema cuando Herri Batasuna y Batasuna demandaron al gobierno español por la aplicación de la LOPP con la consecuencia de su ilegalización. Este declaró en la Sentencia del 30 de junio de 2009 que estas excepciones al artículo 11 deben contemplarse de forma estricta, solo con razones convincentes e imperativas pueden justificar restricciones a la libertad de asociación. Por otro lado, que medidas como la disolución de un partido político solo podían llegar a tomarse en los casos más graves.

Además, el Tribunal dijo que cuando un partido político quiera hacer campaña para cambiar la estructura constitucional o legal debe hacerlo siempre respetando dos condiciones: los medios deben ser legales y democráticos, y el cambio compatible con los principios democráticos constitucionales. Para valorar esto habrá que comparar el programa político del partido con las actividades y tomas de posición efectivamente llevadas a cabo por los dirigentes, pero que no puede exigirse que el Estado espere para intervenir a que el partido político se haya hecho con el poder o ya haya vulnerado las normas del convenio de la democracia, sino que podrá adoptar medidas concretas cuando este suficiente demostrado y el peligro sea inminente.

Por lo tanto, para llevar a cabo este tipo de medidas, nos dice el TEDH que habrá que estudiar si existe una necesidad social imperiosa y si dicha injerencia al derecho es proporcionada al fin legítimo que se persigue.

El TEDH recordó que en España existen partidos independentistas en órganos de gobierno de diferentes comunidades autónomas por lo que se demuestra que el fin de la LOPP no es el de prohibir cualquier manifestación de separatismo.

En el Convenio Europeo de Derechos Humanos no están prohibidos como tal los partidos antidemocráticos como tal, sino que deja la regulación en esta materia a cada Estado. Esto es así porque cuando se fue a redactar había diferentes países como Francia y Alemania que tenían una democracia militante y otros que no, como España, por lo que se intentó que la redacción fuera lo suficientemente amplia para que cupieran todos los Estados.

## 7. CONCLUSIONES

Debemos proteger y garantizar que puedan ejercerse los derechos recogidos en la Constitución libremente, sin más limitaciones que las establecidas en la ley. Toda injerencia a nuestros derechos debe ser excepcional y darse solo cuando no exista otro modo de solución menos gravoso. Pero cuando los derechos que se quieren ejercer puedan llegar a lesionar o vulnerar bienes jurídicos mayores tenemos el deber de limitarlos en la medida en que sea necesario.

No debemos disolver partidos políticos por meras opiniones, ideologías o expresiones de estas, debemos limitar estas medidas excepcionales a aquellos casos que mediante actuaciones sean especialmente intolerables y graves.

*La democracia no puede destruirse por decisión mayoritaria.* Es decir, no puede permitirse que los derechos y libertades recogidos en nuestra constitución, como es la democracia, se use como un arma de doble filo con el fin de dañarla. No se debe tolerar que, con la premisa de la libertad de expresión, de asociación y el pluralismo político, se puedan hacer uso de estos derechos para la comisión de delitos.

“La expresión defensa de la democracia cuestiona si es necesario y lícito limitar la libertad política de quien pretenda utilizarla contra la propia democracia o si, por el contrario, ha de tolerarse cualquier uso que se haga, aunque pueda conllevar la destrucción de las libertades de los demás [...] El lema de quienes justifican la represión de la libertad política de los que no aceptan las bases del sistema <<ninguna libertad para los enemigos de la democracia” (Pérez-Moneo, 2007).

Para los partidos involucrados en el *procés* debería llevarse a cabo una ponderación de los derechos lesionados en relación con las actuaciones llevadas a cabo y si en este caso cabría determinar que existe una asociación ilícita.

Pero es necesario comentar la necesidad de una mejor regulación en este aspecto. La Ley 6/2002 es una norma jurídica que fue útil en el momento en el que se dictó pero que resulta de difícil aplicación en los tiempos en los que nos encontramos. Una ley que se suponía que debía regular los partidos políticos acabó siendo una ley de ilegalización de batasuna.

El problema independentista no es un tema que acabe de surgir, sino que históricamente nos hemos encontrado muchos problemas al respecto, lo que hace aún más ilógico que seamos uno de los pocos países europeos que no tengamos una regulación concreta en este sentido.

Con regular no nos referimos a prohibir partidos ni que existan normas más duras, sino la existencia de unas bases, “suelo firme” sobre el que poder interpretar. De esta manera tendríamos una mayor seguridad jurídica y una mayor claridad para saber dónde está la frontera entre lo que se permite y lo que no.

Parte del problema ha sido la impunidad con la que se han creído que actuaban los líderes de estos partidos alegando su derecho a la libertad de expresión, de voto y a su *autodeterminación*. Y esto es precisamente, por no tener una legislación clara al respecto.

Sabemos que la posibilidad de disolver estos partidos existe, pero no sabemos si, en realidad, se podrá llevar a cabo en el plano material. Desde mi punto de vista, esta medida debe utilizarse como último recurso en aquellos casos que hayan llegado a la comisión de delitos o a vulnerar las libertades de la Constitución y en el caso que hemos analizado, deberá interpretarse de forma restrictiva, respetando y asegurando siempre la libertad de expresión y el pluralismo político.

Los partidos políticos son “un instrumento esencial de participación política es lícito exigirles también un comportamiento ejemplar con los principios constitucionales.” (Álvarez Conde, 2005). Estos se encuentran en una posición pública muy relevante, actúan como nuestros representantes, como defensores de nuestros intereses, por lo que cabe exigirles una mayor ejemplaridad, una sujeción especial a la Constitución y las normas.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Álvarez Conde, Enrique (2005). *El derecho de partidos*. Madrid: Ed. Colex.

Pérez-Moneo, Miguel (2007). *La disolución de Partidos Políticos por actividades antidemocráticas*. Valladolid: Lex Nova.

Sartori, Giovanni (1974). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.

Thoreau, Henry David (1849). *Desobediencia civil*.

Torres del Moral, Antonio (2004). La inconstitucionalidad de los partidos. A propósito de la Ley 6/2002 de Partidos Políticos. *Revista de Derecho Político*. No. 60.

Constitución española (BOE núm.311, de 29 de diciembre de 1978).

Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948

Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos («BOE» núm. 154, de 28 de junio de 2002).

Sentencia del Tribunal Constitucional 3/1981, de 2 febrero de 1981.

Sentencia del Tribunal Constitucional 56/1995, de 6 de marzo de 1995.

Sentencia del Tribunal Constitucional 48/2003, de 12 de marzo de 2003.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 30 de junio de 2009.