



anno III, n. 1, 2013

Saggi

## Constitución, ilegalización de partidos y defensa del Estado democrático en España

Roberto L. Blanco Valdés

Reunido en sesión extraordinaria, celebrada en pleno verano – el 26 de agosto del año 2002 –, el Pleno del Congreso de los Diputados español aprobaba en una sesión histórica, y por inmensa mayoría de sus 350 miembros (295 votos a favor, 29 abstenciones y 10 votos en contra), una proposición no de ley presentada conjuntamente por los portavoces de los dos grandes partidos españoles: el *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE) y el *Partido Popular* (PP). La proposición conjunta de la fuerza política que en aquel momento sostenía al Gobierno nacional (el PP) y del primer partido en número de diputados de la oposición parlamentaria (el PSOE) contenía una resolución por virtud de la cual «el Pleno del Congreso de los Diputados, de conformidad con lo dispuesto en la Ley orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, insta al Gobierno a que se solicite la ilegalización de *Herri Batasuna*, *Eukal Herriarrok* y *Batasuna*, al entender que en su actitud ha vulnerado los principios democráticos al haber incurrido de forma grave y reiterada en algunos de los supuestos contemplados en el artículo 9º de la citada ley».

1

Curiosamente el mismo día en que tenía lugar la aprobación de tal proposición – ese 26 de agosto que, en circunstancias ordinarias, hubiera marcado el final de las vacaciones estivales en España– un juez de la Audiencia Nacional, Baltasar Garzón,



muy conocido dentro y fuera de España por haber dirigido el intento de procesamiento del ex dictador chileno Augusto Pinochet, daba un paso más en su línea de persecución penal contra el partido *Batasuna*, previamente denominado *Eukal Herriarrok*, y antes aún *Herri Batasuna*. El juez dictaba un auto por el que, amparándose en las previsiones contenidas al efecto en el vigente Código Penal, procedía a suspender provisionalmente, por un período de tres años, todas las actividades de *Batasuna*, al entender que la organización independentista radical vasca forma parte de un espeso y opaco entramado organizativo dirigido directamente por el grupo terrorista ETA militar. De hecho, ese auto del juez Garzón no venía sino a añadirse a otro previamente dictado por mismo magistrado de la Audiencia Nacional, que a principios del mes de julio había ordenado el bloqueo inmediato de todas las cuentas bancarias de *Batasuna*, como una medida cautelar destinada a posibilitar el pago por su parte de los daños causados por las organizaciones juveniles del mundo radical (*Jarrai* y *Haika*) responsables de la lucha callejera o guerrilla urbana (*kale borroka*) dirigida por *Batasuna*, según las investigaciones en curso del propio juez Garzón.

2

Esta llamativa coincidencia entre una iniciativa político-parlamentaria del Congreso de los Diputados español y una iniciativa judicial en el ámbito penal no puede considerarse, sin embargo, en absoluto casual. De hecho, habrán de ser las dificultades de diverso tipo para enfrentarse penalmente de una forma efectiva a *Batasuna*, partido que venía actuando desde su fundación (con otro nombre) como el frente político de la banda terrorista ETA militar, las que llevaron finalmente al parlamento español a aprobar la Ley de Partidos Políticos del año 2002. Y es que la finalidad fundamental que esa norma



perseguía era facilitar la labor judicial en la lucha contra ETA, de modo que los jueces, vistas las dificultades existentes en el ordenamiento jurídico español para llevar a cabo la ilegalización de Batasuna por ilicitud penal, pudiesen abordar al menos la *ilegalización constitucional* de una fuerza política que, por increíble que hoy pueda parecer, había venido beneficiándose durante muchos años de las *ventajas* concedidas a los partidos en España (financiación pública, presencia en los medios de comunicación públicos, etc.) pese a haber nacido con la finalidad declarada de dar cobertura institucional a las múltiples acciones criminales de una banda criminal (asesinatos, secuestros, atracos, extorsiones de todo tipo, persecuciones y amenazas) y pese a haber años actuando en gran medida como una base fundamental de reclutamiento de futuros terroristas. Así las cosas, esa *ilegalización constitucional* se produciría –en el caso de que la misma llegase a decidirse, como efectivamente terminó por ocurrir– no por ser declarada por el Tribunal Constitucional (pues la competencia a tal efecto va a corresponder, según la nueva ley de partidos, al Tribunal Supremo español) sino por basarse en la violación de principios democráticos, principios esos que los partidos españoles están obligados a respetar en el ejercicio de su actividad, según mandato expreso del artículo 6º de la Constitución española de 1978: «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 del respeto a la Constitución y a la Ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos».



Como era de esperar, a la vista de la cuestión político-constitucional de fondo implicada en el conflicto –la posibilidad de ilegalizar partidos políticos a través de una vía no penal en una sociedad democrática donde, como sucede en la española, no se reconoce el principio alemán de la democracia militante<sup>1</sup>–, la aprobación del proyecto de nueva Ley de partidos por las Cortes Generales (Congreso de los Diputados y Senado) generó en España un debate jurídico, político y social de una extraordinaria riqueza e intensidad. Se publicaron cientos de artículos de prensa, se celebraron docenas de debates en los medios de comunicación social (prensa, radio y televisión) y fue difícil encontrar un solo día en que esas mismas radios, televisiones o periódicos no informasen de la marcha del proyecto o no emitiesen opiniones en un sentido u otro sobre sus concretos contenidos materiales y sobre los principios en que se sostenía la filosofía jurídica y política que le servía de soporte. Y todo, claro está, por el *asunto Batasuna*, el único capaz, en realidad, no sólo de provocar tal *mare magnum*, sino también la ruptura de una pesada inercia mantenida durante un período que se acercaba ya al cuarto de siglo: esa era el tiempo, de hecho, que llevaba vigente e intocada la Ley de Partidos de 4 de diciembre de 1978 –la única entonces aprobada en España hasta la fecha– en el momento de presentarse el nuevo proyecto de Ley reguladora sobre las organizaciones partidistas. En realidad y desde 1977, año en el que, tras el final de la larga dictadura franquista, echó a andar la democracia española, en nuestro país se habían mantenido debates políticos y jurídicos – que en algunos casos se habían traducido en decisiones legislativas – sobre el problema de la democracia

4

<sup>1</sup> Me he referido a la cuestión en mi libro *Los partidos políticos*, Madrid, Tecnos, 1990, pp. 157 y ss.



interna en las organizaciones partidistas (es decir, sobre la ausencia de la misma), las primarias para la designación de candidatos, la financiación, la posibilidad de establecer mecanismos limitadores de la permanencia en cargos públicos, o, en fin, la reserva de cuotas por sexo en las listas para los distintos tipos de elecciones<sup>2</sup>, pero en ningún momento había llegado a plantearse seriamente la posibilidad de modificar una Ley de Partidos tan de mínimos que había demostrado sobradamente ser incapaz de responder a la acuciante cuestión de la eventualidad de ilegalizar partidos no democráticos por una vía no penal.

Aunque es cierto que tampoco en las restantes democracias europeas formaba ese asunto parte de la agenda pública estatal, lo es también, con toda claridad, que en ningún país de esa Europa democrática existía una banda terrorista que hubiera asesinado a cientos de personas y herido a varios miles y que, tras más de veinticinco años de presión fascista, hubiera conseguido someter a dos territorios – el País Vasco y, en menor aunque significativa medida, Navarra –, a un auténtico estado de excepción. Un estado de excepción, que, más allá de sus efectos distorsionadores de todo tipo en la marcha de la democracia española, limitaba en las dos citadas regiones, hasta anularlas, las libertades básicas de las docenas de miles de ciudadanos que se habían negado a someterse al chantaje criminal, de ETA y al que, por delegación suya y amparándose en la violencia etarra, llevaba a cabo Batasuna: un partido político con representación parlamentaria que, desde su

<sup>2</sup> Cfr. mi libro *Las conexiones políticas. Partidos, Estado y sociedad*, Madrid, Alianza Editorial, 2001, pp. 189 y ss. También, con posterioridad, Roberto L. Blanco Valdés, "La démocratie de partis", en Pierre Bon (dir.), *Trente ans d'application de la Constitution espagnole*, Paris, Dalloz, 2009, pp. 75-1110.



fundación, actuaba, de hecho, como el frente político y la principal base nutriente de recambio de activistas de un grupo terrorista. La pretensión del legislador de responder con instrumentos democráticos a tan escandalosa situación, y la de hacerlo dando preferencia a esa cuestión sobre cualquiera de los otros problemas que afectaban en ese momento a los partidos españoles, resulta, por tanto, fácil de explicar.

En todo caso, la Ley de partidos de 2002 regulará, además del régimen jurídico aplicable a la ilegalización, otros aspectos relativos a su régimen jurídico. El primero el relativo a *la creación de los partidos*: determinará la ley a este respecto que los españoles podrán crearlos libremente conforme a lo dispuesto en la Constitución y en la propia ley orgánica y que la afiliación a los partidos será libre y voluntaria, de modo que nadie podrá ser obligado a constituirlos o a integrarse o permanecer en uno ya constituido. La Ley fija, desde luego, quienes pueden ser promotores de un partido (personas físicas, mayores de edad, que se encuentren en el pleno ejercicio de sus derechos, no estén sujetos a ninguna condición legal para el ejercicio de los mismos o no hayan sido penalmente condenados por determinados delitos – delimitados en la propia Ley–, salvo, en este último caso, que hubieran sido judicialmente rehabilitados), y establece un sistema de inscripción registral, en un registro existente en el Ministerio del Interior a tal efecto, que determinará la adquisición por los partidos de su personalidad jurídica: los promotores de los partidos deberán presentar en el citado registro el acta fundacional de la nueva organización, suscrita por ellos, y acompañada de aquellos documentos que acrediten el cumplimiento de los requisitos legalmente previstos. Una segunda esfera, la referida a *la organización, funcionamiento y actividad de los partidos*, partirá del



principio de que estos se ajustarán en todos esos ámbitos a los principios democráticos y a lo dispuesto en la Constitución y en las leyes. En cuanto a la *estructura y funcionamiento* las novedades de la Ley de partidos no iban a ser muy relevantes: una y otro deberán ser democráticos, tal como lo exige la Constitución; los partidos deberían tener una asamblea general del conjunto de sus miembros a la que correspondería, como órgano superior de gobierno del partido, la adopción de sus acuerdos más trascendentales; los órganos directivos de la organización habrían de proveerse mediante sufragio libre y secreto; los estatutos del partido fijarían las reglas de su organización interna (plazos para la convocatoria de reuniones, mayorías para la adopción de acuerdos) y proveerían procedimientos de control democrático de los dirigentes elegidos. Además de todo ello, la Ley de partidos establecerá una tabla mínima de derechos y obligaciones de los afiliados, que los estatutos deberán recoger en todo caso: entre los primeros, los de participar en las actividades del partido y en sus órganos de gobierno y representación, ejercer el derecho de voto, ser elector y elegible para los cargos del partido, ser informado acerca de la composición de los órganos directivos y sobre las decisiones adoptadas por aquellos, sobre sus actividades y sobre la situación económica de la organización, o impugnar los acuerdos de los órganos de dirección; entre los segundos, los de compartir las finalidades del partido y colaborar para su consecución, respetar lo dispuesto en los estatutos y en las leyes, acatar y cumplir los acuerdos válidamente adoptados por los órganos directivos o abonar las cuotas con arreglo a lo estatutariamente fijado. Pero, como ya se ha apuntado –y esto va a ser sin duda lo fundamental–, las novedades de la Ley de partidos aprobada en el año 2002 respecto a la que había estado vigente desde 1978 hasta la



entrada en vigor de la nueva norma serán trascendentales sobre todo en relación con *la actividad partidista*, pues, la nueva norma va a fijar con detalle un procedimiento para la ilegalización, y posterior disolución, de los partidos, materia ésta que acabará por constituir el núcleo esencial de la nueva regulación jurídica de los partidos en España<sup>3</sup>.

Para captar la imperiosa necesidad de tales previsiones debe tenerse en cuenta la incapacidad de la legislación que hasta entonces había estado vigente en España para impedir participar en pie de igualdad en la vida democrática a una organización política que, con diferentes nombres, venía actuando como el brazo legal de una banda terrorista. ¿Cómo regulaba, así las cosas, el ordenamiento jurídico español las causas de disolución (de ilegalización) de los partidos? Proclamando en primer lugar varios principios constitucionales, algunos ya previamente mencionados: los del artículo 6º (que disponía que el ejercicio de su actividad sería libre dentro del respeto a la Constitución y a las leyes, y que su estructura interna y funcionamiento deberían ser democráticos) y los del artículo 22 (que además de declarar ilegales las asociaciones que persiguiesen fines o utilizasen medios tipificados como delitos, y prohibir las secretas y las de carácter paramilitar, determinaba que las asociaciones sólo podrían ser

<sup>3</sup> Me referí en su día a la cuestión en el primer artículo científico publicado en España tras la aprobación de la ley de 2002 ("La nueva ley de partidos: a propósito de la ilegalización de Batasuna", en *Claves de Razón Práctica*, nº 124, 2002, pp. 23-31) y, con más detalle, poco después, en mi trabajo "La nueva ley de partidos y la defensa del Estado", en Luis López Guerra y Eduardo Espín Templado (eds.), *La defensa del Estado*, Editorial Tirant lo blanch, Valencia, 2004, pp. 29-69.





disueltas y suspendidas en sus actividades en virtud de resolución judicial motivada). A esos principios constitucionales se añadían, además, las previsiones de la propia Ley de Partidos de 1978 que venía a darles desarrollo. Según ella, la disolución (o suspensión) judicial de los partidos políticos sólo podría acordarse por decisión de la autoridad judicial competente en dos casos: cuando aquellos incurriesen en supuestos tipificados como de asociación ilícita en el Código Penal (art. 5.2.a.); o cuando su organización o actividades fueran contrarias a los principios democráticos (art. 5.2.b.). La interpretación coherente de todas estas previsiones, a las que, como es obvio, había que añadir las en cada caso contenidas en el Código Penal, puso desde muy pronto de relieve la existencia de problemas de naturaleza diferente. El más relevante de entre ellos iba a ser, precisamente, el que ahora nos importa destacar: ¿Tenía base constitucional ese precepto que permitía la disolución judicial de los partidos cuando sus actividades fueran contrarias a los principios democráticos? O lo que vendría a ser lo mismo: ¿Era posible establecer, a partir de la exigencia contenida en el artículo 6º de la Constitución, un sistema por virtud del cual pudieran los jueces disolver a los partidos que no respetasen en sus actividades (u organización) los principios democráticos?.

9

La cuestión, claro está, no resultaba en absoluto irrelevante. Y ello por dos razones diferentes. En primer lugar, porque al aprobar la Ley de Partidos de 1978, el legislador creaba *ex novo* una exigencia híbrida, no contenida en la Constitución, por virtud de la cual se exigía que los partidos desarrollasen una actividad democrática, lo que era el resultado de combinar las exigencias constitucionales de, por un lado, una *actividad* respetuosa con la Constitución y con la ley y, por otro lado, de



una *estructura interna* y un funcionamiento democráticos. Aunque la constitucionalidad de esa interpretación fue discutida en su momento por algunos autores<sup>4</sup>, no parece que tal exigencia debiera plantear problemas de mayor envergadura, pues ¿qué es, al fin, una actividad democrática sino una actividad respetuosa con la Constitución y con la ley? En todo caso, la posibilidad de disolver organizaciones partidistas cuando sus actividades fueran contrarias a los principios democráticos, suscitaba, además, otro problema de mayor envergadura: el de cuáles deberían ser, en ese caso, los efectos de la disolución de un partido no declarado penalmente ilícito, es decir, de una disolución *civil* (o *constitucional*) y no *penal*. ¿Por qué? Pues porque el artículo 5.2.b. de la Ley de Partidos de 1978 ponía de relieve que el legislador había decidido establecer un régimen jurídico diferente para asociaciones y partidos, por virtud del cual mientras las primeras sólo podían ser disueltas tras ser declaradas penalmente ilícitas, los segundos podían serlo también tras ser declarados ilegales desde el punto de vista constitucional, por realizar actividades contrarias a los principios democráticos. Siendo, precisamente, esa peculiaridad del régimen aplicable a la disolución de los partidos la que habría de marcar las consecuencias de su disolución civil (o constitucional) y no penal: y es que el artículo 5.2.b. fue siempre interpretado en el sentido de que la falta del respeto del partido en sus actividades (u organización) a los principios democráticos podría conducir sólo a su disolución (o suspensión) *como partido*, es decir, como asociación que goza de las ventajas previstas para ellos en el ordenamiento jurídico español.

<sup>4</sup> Dejo constancia de ello en mi libro *Los partidos políticos*, cit., pp. 162 y ss.



Así las cosas, lo más sorprendente de lo acontecido desde 1978, año de la aprobación de la primera ley de partidos española, hasta la adopción en 2002 de la nueva ley en la materia es que el artículo 5.2.b. de la primigenia Ley de Partidos no hubiese encontrado aplicación en relación con una organización, Herri Batasuna, que, desde su creación, realizaba sus actividades con un desprecio patente de los principios democráticos. Tal hecho resultaba de una certeza indiscutible: y ello hasta tal punto, que según la minuciosa documentación aportada, por ejemplo, por José M. Mata López en su obra sobre *El nacionalismo vasco radical*, el 48% del total de las acciones políticas de Herri Batasuna en el período 1978-1988 tuvieron como objeto un apoyo explícito a ETA <sup>5</sup>. Ello no sirvió, sin embargo, para que el poder judicial intentase disolverlo como partido por su manifiesta ilegalidad constitucional. De hecho, ninguno de los dos procesos judiciales en que fue parte Herri Batasuna desde el inicio del proceso democrático fue consecuencia de la puesta en marcha de la disolución prevista en el artículo 5.2.b de la Ley de Partidos. El primero de los dos procesos referidos se originó en la negativa de la Dirección General de Política Interior del Ministerio del Interior español a inscribir a Herri Batasuna como partido a comienzos de 1984, negativa que fue anulada por el poder judicial –la Audiencia Nacional–, que vería confirmada su sentencia por otra de 23 de mayo de 1984 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo. Respondía en ella el Supremo con acierto a una de las alegaciones que los responsables del Registro realizaban contra

<sup>5</sup> Tomo la referencia de Patxo Unzueta, “¿Batasuna es ETA?”, diario *El País*, 9 mayo de 2002. Los datos pormenorizados al respecto pueden verse en José M. Mata López, *El nacionalismo vasco radical. Discurso, organización, y expresiones*, Universidad del País Vasco, 1993, p. 82 y cuadro 7.



los Estatutos de Herri Batasuna, en justificación de su negativa a la inscripción (la de que en aquellos no constaba un acatamiento expreso a la Constitución), poniendo de relieve dos extremos: que ni en la Constitución, ni en la Ley de Partidos de 1978, aparecía «la exigencia de una textual y explícita declaración de acatamiento a la Constitución»; y que el respeto a la misma y a la ley debía de inferirse «de la utilización de los recursos que una y otra otorgan a los ciudadanos». En una palabra: que el respeto a la Constitución no dependía de su acatamiento ideológico, sino de la no realización de acciones que contrariasen sus principios. Transcurridos menos de dos años, Herri Batasuna volvió a ser parte en otro proceso cuando el Ministerio Fiscal formuló, a instancias del Gobierno, una demanda pidiendo su ilegalización por apreciar en sus Estatutos indicios racionales de ilicitud penal. Tras diversas incidencias, el asunto terminó nuevamente ante el Supremo, cuya Sala Primera confirmó en una Sentencia de 31 de mayo de 1986 otra previa de la Audiencia Territorial de Madrid. Los fundamentos de derecho de esta nueva Sentencia del Supremo volverán a ser muy interesantes, porque, tras quitar la razón a las alegaciones del fiscal en relación con la ilicitud penal de los Estatutos de Herri Batasuna, el Tribunal no dejaba de reconocer de forma contundente que era en el ámbito de las actividades de esa organización radical vasca donde debería, en todo caso, comprobarse su respeto al ordenamiento jurídico vigente: precisaba, así, la Sala que la declaración de que los estatutos de HB no incurrían en ilicitud penal se efectuaba «sin perjuicio [...] de que si luego de inscrita no desarrolla sus actividades dentro de los límites lícitos estatutarios, sino que actuara fuera de ellos [...] dirigiéndose a la realización de fines que fueran contrarios a la Constitución o a la Ley [...] es evidente que podría incurrir en la causa de disolución de la



entidad política que en abstracto determina el artículo 22.4 de la Constitución y que en concreto delimita el artículo 5.2 de la Ley 54/78 en sus apartados a y b». Más claro, agua.

¿Por qué pudieron transcurrir, pues, 16 años desde entonces hasta la aprobación de la Ley de partidos de 2002 sin que se aplicasen esas previsiones? La respuesta está en la mente de cualquier ciudadano español con mediana información: por una razón esencialmente política. Es decir, porque durante todo ese largo período –plagado de asesinatos de ETA, que llegó a matar a docenas de personas en los años más terribles de su acción criminal – se consideró que proceder de tal manera resultaba *inconveniente*, a partir de toda una serie de consideraciones de oportunidad política que, transcurridos los años, acabarán por revelárenos mucho menos oportunas (de hecho, totalmente inoportunas) de lo que quisimos creer durante mucho tiempo: dicho en dos palabras, se pensaba entonces que el mantenimiento de Herri Batasuna dentro de la ley podría, llegado el momento, favorecer el abandono de las armas por parte de ETA y facilitar su incorporación a la lucha partidista pacífica, legal y democrática. Pero una vez que la mayoría de los españoles –líderes políticos y ciudadanos– se hubieron convencido de lo contrario, quedaba sin embargo un problema de entidad por resolver: el de la absoluta imprecisión de un precepto legal –ese artículo 5.2.b. de la Ley de Partidos 1978 – que dejaba un margen tal de libertad de apreciación al poder judicial para proceder, eventualmente, a disolver a los partidos cuyas actividades fueran contrarias a los principios democráticos, que lejos de funcionar como un acicate para su puesta en práctica efectiva, acabó por actuar, por el contrario, como un auténtico instrumento de parálisis de jueces y fiscales. Solventar ese problema fue, precisamente, el objetivo prioritario



de la Ley de Partidos de 2002, norma que demostraría a la postre ser un instrumento extraordinariamente eficaz para luchar contra ETA y todo su mundo criminal.

De hecho, la verdadera trascendencia de esa Ley se derivará de la sencilla circunstancia de que con ella se procedió a dotar de precisos contenidos el principio establecido en el artículo 5.2.b. de la Ley de Partidos de 1978 y se prescribió un concreto procedimiento a tal efecto. Su novedad no radicará, por tanto, en la apertura de una posibilidad legal que ya existía de antemano (y que, según se ha visto, no suscitó dudas de constitucionalidad, con ocasión de un pronunciamiento en la materia, a la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo) sino en la voluntad de las Cortes de que ese principio pudiera ser realmente operativo a la hora de dar lugar a la disolución de algunos partidos –señaladamente de Herri Batasuna, más tarde Batasuna– en el caso de que aquellos siguieran manteniendo, tras la entrada en vigor del nuevo texto, una acción política vulnerable de los más elementales principios democráticos. Veamos, pues, ya, sin más dilaciones, los contenidos esenciales de la Ley de partidos de 2002 en materia de ilegalización y disolución de organizaciones partidistas.

a) *¿Quién tiene la facultad de ilegalizar y disolver?* La Ley determina que la acción por la que se pretenda la declaración de ilegalidad de un partido, y la disolución del mismo que en buena lógica la subsigue, se iniciará mediante demanda presentada ante la Sala Especial del Tribunal Supremo, sala ésta formada por su Presidente, los Presidentes de sus diferentes Salas y el magistrado más antiguo y más moderno de cada una de las mismas. Justificada esta opción procesal en la naturaleza de la Sala (considerada por la exposición de motivos de la Ley como una especie de pleno *reducido* del Supremo) y en la



relevancia constitucional de los partidos y de las decisiones que afectan a su declaración de ilegalidad o justifican su disolución, esta previsión suscitó una importante controversia en el momento del debate del proyecto. Tal controversia se refería a si la competencia mencionada debería corresponder al Tribunal Supremo – el órgano superior del poder judicial en España – o atribuirse, por el contrario, al Tribunal Constitucional, institución creada por la Constitución de 1978 con las finalidades primordiales de controlar la constitucionalidad de las leyes y garantizar la defensa de los derechos y libertades proclamados en la nuestra ley fundamental. Esta última propuesta encontró escaso eco entre los líderes políticos que personalizaron el debate social y, después, parlamentario de la ley, pero fue defendida por algunos muy relevantes juristas españoles<sup>6</sup>. No es seguro, en todo caso, que tal solución fuera, políticamente, la más operativa, y jurídicamente, la menos problemática. Comenzado por lo último, el artículo 22 de la Constitución deja absolutamente claro que sólo podrá procederse a disolver asociaciones en virtud de resolución judicial motivada. Y aunque es posible, claro, interpretar ese precepto en el sentido de que sólo se refiere a la disolución penal de aquellas, no deben olvidarse dos extremos, que, en contra de tal interpretación, ha manifestado el propio Tribunal Constitucional en repetidas ocasiones: por un lado, que las

<sup>6</sup> Así, por Francisco Rubio Llorente, por ejemplo, ex-vicepresidente del Constitucional, quien sostuvo que excluidas las razones penales, la ilegalización de los partidos sólo podría acometerse a partir de motivos dimanantes directamente de la Constitución: según él, en materia de ilegalización y disolución de partidos no sería posible «un juicio de legalidad que no [fuera] precisamente un juicio de constitucionalidad». Véanse sus artículos «Los límites de las democracias» y «La ley y la demanda», ambos en *El País*, 26 de abril y 17 de mayo de 2002, respectivamente.



previsiones del artículo 22 en relación con las asociaciones son también de aplicación a los partidos (STC 85/1986, de 25 de junio); y por el otro, que es «al poder judicial y sólo a éste [a quien] encomienda la Constitución y también la legislación ordinaria la función de pronunciarse sobre la legalidad de un partido político» (STC 3/1981, de 2 de febrero), constatación que realiza el Constitucional sin distinguir la vía (civil o penal) por la que en su caso tal ilegalización pudiera acometerse. En fin, y a mayor abundamiento, el debate de la Constitución puso claramente de relieve el rechazo de los constituyentes a aceptar que se atribuyese al Constitucional el control de los partidos.

Una atribución que, como antes apuntaba, no sólo sería jurídicamente problemática, sino, también, políticamente complicada, a la vista del marcado perfil partidista que ante la opinión pública española ha acabado por tener el Tribunal Constitucional, debido sobre todo a la política viciada de *lottizzazione* puesta en práctica durante años por los partidos que controlan el Congreso y el Senado cada vez que estas dos instituciones han debido proceder a renovar el cupo de magistrados (ocho, cuatro cada una de las cámaras) que tienen constitucionalmente atribuido. ¿O es que no podría ser una fuente de conflictos el hecho de que la decisión sobre la ilegalización de los partidos quedara atribuida a un Tribunal, el Constitucional, cuyos magistrados son percibidos por una gran parte de los ciudadanos como jueces designados, en el fondo, por los mismos partidos que podrían instar aquella ilegalización? La muy negativa evolución de la percepción social del comportamiento institucional del Tribunal Constitucional español en los años posteriores a la aprobación de la Ley de partidos no ha hecho otra cosa, a mi juicio, que confirmar plenamente el acierto del legislador al optar por la





vía del Tribunal Supremo como órgano competente para declarar la ilegalización<sup>7</sup>.

b) *¿Cómo puede instarse la ilegalización?* Pese a no ser la más fundamental, esta cuestión acabó por conformarse, sin ningún género de dudas, como la que mayor debate generó en su día en los medios de comunicación social en relación con el texto concreto del proyecto, lo que se debió al empecinamiento del Gobierno en sostener sus posiciones iniciales. Según el borrador del proyecto de Ley de partidos estarían legitimados para instar la declaración de ilegalidad, el Gobierno, 50 diputados, 50 senadores y el Ministerio Fiscal. Frente a estas previsiones, el Partido Socialista Obrero Español –entonces en la oposición– mantuvo desde el principio que la legitimidad para instar el procedimiento de ilegalización debería corresponder exclusivamente al Ministerio Fiscal, lo que constituía probablemente la posición más razonable desde la doble perspectiva política y jurídica. Incluir al Gobierno entre los órganos legitimados no añadía jurídicamente nada sustancial, pues aquel siempre podría, tal como prevé el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, interesar del Fiscal General del Estado que promoviese ante los Tribunales las actuaciones pertinentes en orden a la defensa del interés público. Salvo, claro, que lo que se pretendiese legitimando al Gobierno para instar la acción de ilegalización fuera, justamente, dejar expedita la vía para que, eventualmente, pudiese ser el Gobierno mismo y nadie más el que asumiese todo el *protagonismo político* en la materia. Por lo

<sup>7</sup> Me he referido a esa importantísima cuestión, recientemente, en mi trabajo «El futuro de la justicia constitucional en España», en *Claves de Razón Práctica*, nº 212 (2011), pp. 12-24.



que se refiere a la legitimación de un grupo de 50 miembros del Congreso o el Senado, no parece que el camino más oportuno para eliminar la posibilidad de que la acción de ilegalización fuera denunciada como una acción sectaria y partidista consistiera en dejarla, precisamente, en manos de los dos grandes partidos presentes en la Cámara, los únicos que, de no producirse un cambio radical en el sistema de partidos español hasta entonces existente, podrían reunir por si solos esa cifra de parlamentarios, partidos que eran, además, los principales promotores del proyecto.

La insistencia de los negociadores del PSOE en que su partido no votaría a favor del borrador que el Gobierno pretendía imponer a los restantes grupos de la Cámara, so aquel no era modificado en algunos de sus aspectos sustanciales, se tradujo finalmente en la apertura de una negociación entre el PSOE y el PP –el partido del Gobierno– que iba a dar lugar a la aprobación de varias enmiendas que, en acertadas palabras del periodista del diario *El País* Javier Pradera, afectaban a los auténticos *muros de carga* del proyecto<sup>8</sup>. Una de ellas establecía nuevas previsiones en materia de

<sup>8</sup> El artículo de Javier Pradera, «Andar y mascar chicle», en diario *El País*, 22 de mayo de 2002. El texto de las enmiendas pactadas entre el PSOE y el PP en *elpais.es*, 14 de mayo de 2002. Por mi parte, me he referido con detalle a la cuestión de la ilegalización de los partidos en España en «La nueva ley de partidos. A propósito de la ilegalización de Batasuna», en *Claves de Razón Práctica*, n<sup>o</sup> cit. (traducido al italiano y publicado en *Quaderni Costituzionali*: «A proposito della *illegalizzazione* di Batasuna», número 4/2002) y, con más extensión, situando la problemática en el contexto de las medidas de defensa del Estado democrático en «La nueva ley de partidos y la defensa del Estado», en Luis López Guerra y Eduardo Espín Templado (coordinadores), *La defensa del Estado*, cit.



legitimación para instar la ilegalización, previsiones que fueron las que pasaron finalmente al texto de la Ley. La acción de legalización seguiría correspondiendo al Gobierno, al Fiscal y a los parlamentarios, pero con un cambio sustancial en este último caso: que la iniciativa no se atribuiría ya a 50 diputados o 50 senadores, sino institucionalmente al Congreso y al Senado, que podrían instar al Gobierno para que solicitase la ilegalización, quedando aquel obligado, en ese caso, a formalizar la correspondiente solicitud previa deliberación del Consejo de Ministros.

c) *¿Por qué causas podrá instarse la ilegalización?* Si los diversos aspectos que se han analizado hasta ahora conforman los auténticos *muros de carga* de la Ley, esta materia (la de las causas que según ella pueden determinar la declaración judicial de ilegalidad y la disolución subsiguiente de un partido) constituye la viga maestra llamada a sostener todo el edificio de la norma y, aún más allá, toda la política de poner fuera de la ley al frente político de la banda terrorista ETA militar. Y todo ello por una sencillísima razón: porque las diversas previsiones procedimentales hasta ahora analizadas estaban, en realidad, puestas al servicio del objetivo que vertebraba y daba sentido al nuevo texto: el de facilitar al poder judicial un instrumento jurídico eficaz que aquel pudiera utilizar, llegado el caso, para ilegalizar y disolver, como partidos, a aquellas fuerzas políticas que en su actividad vulnerasen los principios democráticos y los derechos humanos. Un objetivo éste al que, digámoslo con toda claridad, servía muy mal el borrador de anteproyecto del Gobierno. Tan mal, que de no haber sido modificado tras el acuerdo entre el PSOE y el PP, y tras la aceptación de muchas de las enmiendas presentadas en el trámite de la discusión



parlamentaria, además de por esos dos partidos, por los Convergencia i Unió (la principal fuerza del nacionalismo catalán) y por el partido regionalista Coalición Canaria, el proyecto hubiera irremisiblemente naufragado, tanto políticamente (pues hubiera obtenido, muy probablemente, el único apoyo del Partido Popular, que sostenía parlamentariamente al Gobierno), como jurídicamente, al haber quedado abierta en su interior una profunda vía de agua: la de su más que probable declaración parcial de inconstitucionalidad.

Comenzado por esta última cuestión, el artículo 9º del borrador, regulador de las causas de ilegalización de los partidos, se presentaba, por expresarlo sin ambages, como un texto confuso y deficientemente elaborado en el que sus autores habían mezclado tipos penales y causas derivadas de actividades (vulneradoras, o no, de los principios democráticos) no constitutivas de delito, al tiempo que, por otra parte, procedían también a amalgamar actividades y programas, es decir, hechos y conductas con ideas. Y todo ello junto al constante abuso de conceptos jurídicos indeterminados y cláusulas jurídicas abiertas que afectaban de forma extremadamente peligrosa a la seguridad jurídica en materia de ilegalización y disolución de los partidos. Así, sin pretensión de exhaustividad, y sólo a título indicativo, el borrador establecía, por ejemplo, que un partido podría ser declarado ilegal cuando «su actividad» no se ajustase «a los valores constitucionales» (art. 9º.2); o cuando fomentase «la confrontación social como método para la consecución de objetivos políticos» o persiguiese o procurase la creación «de un clima social degradado de enfrentamiento y exclusión», realizando todo ello



tanto «mediante el empleo de métodos incompatibles con el normal funcionamiento de las instituciones y los procedimientos democráticos, como cuando se utilicen éstos para contribuir activamente a la deslegitimación de los mismos, a la impugnación generalizada de la legalidad o a la eliminación de la capacidad del sistema democrático para resolver los problemas políticos por los cauces establecidos en la Constitución» (art. 9º.3.a y b.). Por si todo esto no fuera suficiente, el propio artículo incluía, junto a estas conductas o pretensiones dudosamente vulneradoras de los principios democráticos, otros tipos de carácter criminal ya previstos de uno u otro modo en el Código Penal (por ejemplo, «complementar la acción de organizaciones terroristas para la consecución de los fines perseguidos por estas» [art. 9º.3.c] o «dar apoyo expreso o tácito al terrorismo» [art. 9º.3.c.1.]) y cláusulas abiertas, vulneradoras de la más elemental seguridad jurídica, tan increíbles como la que permitía la ilegalización de los partidos por «[...] contribuir a multiplicar los efectos de la violencia terrorista y del miedo y la intimidación generados por la misma sobre las personas, mediante la repetición o acumulación de conductas *¡como las siguientes!* [...]» (art. 9º.3.c.).

Afortunadamente para el texto de la Ley, y para la justa pretensión política que con la misma se perseguía, el artículo 9º fue redactado de nuevo íntegramente, quedando depurado de los vicios jurídicos que habrían podido convertirlo en inconstitucional y de los problemas políticos que hubieran impedido muy probablemente que algún partido más que el proponente votase finalmente en su favor. Tras tal depuración, el artículo se limitará a establecer las conductas no penales (y nunca las ideas, pretensiones o programas) por las que un partido podrá ser declarado ilegal y subsiguientemente



disuelto, al atentar en su actividad contra los principios democráticos y los derechos humanos, siempre que tal actividad se plasmase en la realización de alguna de las acciones que de forma tasada, explícita y precisa se fijan en la Ley.

La mejor prueba de ello es que la definición de *todas y cada* una de esas acciones (las que se enumeran en los apartados a], b], y c] del artículo 9º.2 y en los apartados a] a i] del 9º.3) se relacionarán *siempre* con la violencia o el terrorismo: así, entre otras, y de nuevo sólo a título de ejemplo, la justificación o exculpación de los atentados contra la vida o la integridad de las personas; la legitimación de la violencia; el apoyo político a la acción de organizaciones terroristas; el fomento de la cultura de la confrontación civil ligada a la actividad de los terroristas; o la utilización de símbolos o mensajes que se identifiquen con el terrorismo o la violencia. Podrán, en consecuencia, ser disueltos los partidos en cualquiera de esos casos, es decir, 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 referidas en el artículo 9º de la Ley (art. 10.2.c). El propio artículo 10.2.c. establecerá, además, otras dos causas de disolución judicial: cuando los partidos incurran en supuestos tipificados como de asociación ilícita en el Código Penal; y 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 7º y 8º de la Ley, relativos a la organización y funcionamiento de los partidos, y a los derechos y deberes de los afiliados. La norma dispondrá, en fin, en relación con los efectos de la disolución judicial que, tras la notificación de la sentencia en que la misma se acordase,



procederá el cese inmediato de toda la actividad del partido político disuelto; y que la disolución determinará la apertura de un proceso de liquidación patrimonial, llevada a cabo por tres liquidadores nombrados por la sala sentenciadora, destinándose por el Tesoro el patrimonio neto resultante a actividades de interés social o humanitario (art. 12).

A la vista de todo lo apuntado cabe estar, obviamente, a favor o en contra de la Ley, pero no puede afirmarse, porque constituiría una absoluta falsedad, que con la misma se persigan – y sancionen – ideas o programas. No lo hace la Ley de Partidos del año 2002, ni podría haberlo hecho ninguna que aspirase a encajar jurídicamente en nuestro ordenamiento, en el que, según acuerdo unánime de los constitucionalistas españoles, no existe base para sostener la pretensión de establecer un sistema de *democracia militante* similar al de Alemania, cuya constitución, como en su momento se apuntó, sí declara expresamente anticonstitucionales a los partidos que «por sus objetivos», además de por «el comportamiento de sus afiliados» se propusieran «menoscabar o eliminar el orden constitucional liberal y democrático o poner en peligro la existencia de la República Federal de Alemania»<sup>9</sup>. Por el contrario, el carácter enteramente revisable de la Constitución de 1978 haría lícito constitucionalmente en nuestro ordenamiento aspirar a cualquier objetivo político no delictivo (la independencia de una de las Comunidades Autónomas

<sup>9</sup> Para la doctrina española, puede verse en este caso, por todos, la obra de Ignacio de Otto, *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, Madrid, CESCO, 1985. Sobre la situación alemana el trabajo de Diego Iñiguez y Sabine Friedel, «La prohibición de partidos políticos en Alemania», aparecido en el número 122 (mayo de 2002) de la revista *Claves de Razón Práctica*.



españolas, la república, la eliminación del Estado autonómico y la vuelta al centralismo, etc.), siempre que para la consecución del mismo no se vulnere la Constitución o la ley y no se realicen actividades contrarias a principios democráticos y a los derechos humanos en los precisos términos previstos en las leyes. Debe recordarse que, abundando en esta idea, el propio Tribunal Constitucional español ha insistido, según antes señalaba, en 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 a 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».

Esta ha sido, en conclusión, la solución por la que ha optado el legislador con la nueva Ley de Partidos del año 2002. Una solución que no sólo es compatible con nuestro ordenamiento constitucional, según lo declararía con posterioridad a la aprobación de la Ley de partidos el propio Tribunal Constitucional español, sino también con lo que al respecto ha declarado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que tras condenar al Estado turco por haber disuelto al Partido Comunista Unificado, al Partido Socialista y al Partido de la Libertad y la Democracia (por sentencias, respectivamente, de 30 de enero de 1998, 25 de mayo de 1998 y 8 de diciembre de 1999), declaró sin embargo en una sentencia de 31 de julio de 2001 (Caso del *Refah Partisi* [Partido de la Prosperidad] y otros *v.* Turquía) que la disolución de esa organización islamista radical –el *Refah Partisi*– por el Tribunal Constitucional turco no había producido violación del artículo 11 de la Convención Europea de Derechos Humanos, que garantiza la libertad de





asociación. Después de desmenuzar de forma detallada la práctica histórica concreta del Partido de la Prosperidad (una organización partidaria de la *jihad* o guerra santa para alcanzar sus objetivos) analiza el Tribunal Europeo la significación que debe darse a la cláusula del referido artículo 11, cuando dispone que las únicas restricciones que pueden determinarse para la libertad de asociación serán las que, prescritas por la ley, sean necesarias en una sociedad democrática en atención a la seguridad nacional o a la seguridad pública, a la prevención de los tumultos o delitos, o a la protección de los derechos y libertades de los demás. Tras todo ello, el órgano jurisdiccional europeo realiza un pronunciamiento (nº 47) que resulta excepcionalmente interesante para confirmar el correcto encaje democrático de la nueva Ley de Partidos española: «El Tribunal considera que un partido político puede hacer campaña a favor del cambio de las leyes o de las estructuras constitucionales del Estado, siempre que se den dos condiciones: 1. Que los medios empleados a tal fin deben ser legales y democráticos en todos los sentidos. 2. Que el cambio que se proponga sea también el mismo compatible con los principios democráticos fundamentales. De lo que se sigue necesariamente que un partido político cuyos líderes incitan a recurrir a la violencia, o proponen una política que no es compatible con una o más de una de las reglas de la democracia, o aspiran a la destrucción de la propia democracia, o violan los derechos y libertades que la democracia garantiza, no pueden pretender prevalerse de la protección de la Convención frente a las sanciones que por esas razones les han sido impuestas».

¿Existía en España en 2002, cuando la Ley de partidos fue aprobada por las Cortes españolas, algún partido cuyos líderes incitasen a recurrir a la violencia, propusiesen una política que



no era compatible con una o más de una de las reglas de la democracia, aspirasen a la destrucción de la propia democracia o violasen los derechos y libertades que la democracia garantiza? Trescientos cuatro diputados de los trescientos cincuenta que componen el Congreso, pertenecientes a partidos que representaban al 85% de los votos expresados en las elecciones generales de 2000 y al 94% de los escaños de la Cámara, entendieron que sí al aprobar la Ley que iba a permitir ilegalizar a los partidos vinculados a ETA militar. Como así lo consideraron igualmente el 74% de los ciudadanos españoles a los que, según el barómetro de abril de 2002 del Centro de Investigaciones Sociológicas – el más importante instituto de estudios de opinión de naturaleza pública existente en España– les parecía bien o muy bien «la iniciativa legal que permite ilegalizar a aquellos que apoyen al terrorismo y que intenten destruir el sistema democrático». Pero la decisión de ilegalizar a Herri Batasuna, a sus partidos satélites y todos los partidos y coaliciones electorales a través los que la primigenia Herri Batasuna ha tratado, tras su ilegalización, de burlarla de forma fraudulenta no fue sólo una decisión política que contó con el apoyo de la inmensa mayoría de la opinión pública española. El impulso político para la ilegalización partió, desde luego, de las Cortes, que aprobaron por inmensa mayoría en junio de 2002 la Ley que iba a posibilitar poner fuera de la ley al brazo político de ETA y del Congreso de los Diputados que acordó en agosto de 2002, también por inmensa mayoría, presentar ante el Tribunal Supremo la correspondiente demanda de ilegalización en aplicación de lo previsto legalmente. Sin embargo, como con toda claridad dispone la Constitución española, la decisión no pudo ser más que judicial. Antes, en todo caso, de que se pronunciase el órgano judicial que legalmente podía hacerlo, el Tribunal Constitucional español dictó una importantísima



sentencia en la que, fallando un recurso de inconstitucionalidad presentada por el Gobierno nacionalista de la Comunidad Autónoma del País Vasco, proclamó que la Ley de partidos de 2002 era compatible con la Constitución. Esa decisión, adoptada por unanimidad, en la importantísima sentencia 48/2003, de 12 de marzo, dejó expedita la vía para que, dos semanas después, la Sala Especial del Tribunal Supremo, igualmente por unanimidad, acordase, en su sentencia de 27 de marzo de 2003<sup>10</sup>, la ilegalización de Herri Batasuna, Euskal Herritarrok y Batasuna, con lo que se ponía fin a un escándalo incompatible con los principios que rigen en cualquier sistema democrático: que el brazo armado de un grupo terrorista, que, entre otras cosas, no sólo consideraba legítimo asesinar a sus adversarios políticos sino contribuir, en ocasión de forma directa, a que esos asesinatos de produjeran, pudiese competir, como un partido más, dentro de la ley.

Desde la aprobación de la Ley de partidos (Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos) serían muchos los intentos del mundo etarra de relegalizar fraudulentamente un brazo político a través de partidos fantasmas o de las llamadas *listas blancas* presentadas a diversos tipos de elecciones. Con mayor o menor dificultad, el Tribunal Supremo, primero, y el Tribunal Constitucional, después, denegando los recursos de amparo presentados contra las sentencias del Supremo, impedirían la vuelta a la legalidad de Herri Batasuna y de casi

<sup>10</sup> Un comentario exhaustivo de ambas sentencias puede verse en Javier Tajadura Tejada, *Partidos políticos y Constitución (Un estudio de la LO 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos y de la STC 48/2003, de 12 de marzo)*, Madrid, Cívitas, 2004.



todos sus herederos y caretas <sup>11</sup>. De casi todos, pues tras la ilegalización de Batasuna se producirían dos tristes excepciones: la de las elecciones autonómicas vascas del año 2005 y las elecciones municipales del año 2007, a las que Batasuna pudo concurrir a través de sendos partidos fantasma, el Partido Comunista de las Tierras Vascas y Acción Nacionalista Vasca respectivamente, sólo porque el Gobierno español, ya entonces de mayoría socialista, se negó a poner en marcha el mecanismo para la ilegalización del partido y/o la impugnación de las candidaturas electorales de las que se tratase en cada caso. Aunque ambas marcas fraudulentas de Batasuna serían ilegalizadas con posterioridad, la no ilegalización inicial de una y otra permitió la vuelta a las instituciones del brazo político de ETA y permitió que

<sup>11</sup> La bibliografía comentando la doctrina sentada en sucesivos pronunciamientos del Tribunal Supremo o del Tribunal Constitucional, doctrina que han contribuido a delimitar los perfiles de las previsiones contenidas en la Ley de partidos, es numerosa. Pueden verse, entre otros, los trabajos siguientes: Octavio Salazar Benítez, «La dudosa constitucionalidad de las limitaciones del derecho de sufragio pasivo previstas por la LO 2/2002, de partidos políticos. Comentario a la SSTS de 3 de mayo y a la STC 85/2003, de 8 de mayo», en *Revista de Estudios Políticos*, nº 122 (2003); Miguel Pérez-Moneo Agapito, «Parámetros para enjuiciar la continuidad entre partidos ilegalizados y agrupaciones de electores (La conexión entre las Sentencias del Tribunal Supremo de 3 de mayo de 2003 y la STC 85/2003)», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 70 (2004); y, finalmente, del mismo autor, «Aukera Guztiak y la sucesión de Batasuna: un nuevo episodio en la ilegalización de partidos. La Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de marzo de 2005 y la STC 68/2005», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 74 (2005). Dos monografías posteriores tienen un gran interés en *La disolución de partidos políticos por actividades antidemocráticas* (Valladolid, Editorial Lex Nova, 2007) Miguel Pérez-Moneo Agapito resume y sistematiza varios de sus trabajos en la materia; a esta obra debe añadirse, desde el punto de vista del derecho comparado, la de Javier Corcuera, Javier Tajadura Tejada y Eduardo Vírjala Foruria, *La ilegalización de partidos políticos en las democracias occidentales*, Madrid, Editorial Dykinson, 2008.



existiesen de nuevo concejales electos, alcaldes o diputados autonómicos que se negasen a condenar asesinatos y otros atentados terroristas. Como en el mito de Sísifo, esa inacción gubernamental – justificada en la existencia de un supuesto proceso de solución negociada de la violencia terrorista que resultó finalmente un descomunal fiasco– obligó a las instituciones del Estado democrático a volver a plantearse de nuevo la necesidad de ilegalizar a unos partidos que volverían a entrar en una legalidad de todo punto incompatible con los valores superiores del ordenamiento jurídico (la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político) que proclama la Constitución española en su artículo primero.

Algo más de dos décadas después de aprobada la Ley de partidos, que por su contenido material iba a acabar siendo en realidad una norma de defensa del Estado constitucional y de la democracia contra los que querían acabar con una y otro por medio de la violencia terrorista, sigue abierto en España el debate sobre si la aprobación de aquella norma en el año 2002 y las consecuencias que de la misma se derivaron – la expulsión de la legalidad de las franquicias legales de ETA – contribuyó o no al fin de sus acciones terroristas. Desde mi punto de vista la cosa no tiene duda: el comunicado de la banda criminal hecho publico el 20 de octubre de 2011 en el que ETA anuncia lo que los propios terroristas denominan “cese definitivo de la actividad armada” resulta de todo punto incomprensible sin tener a la vista los efectos que sobre la banda iba a tener la imposibilidad de mantener al mismo tiempo una actividad criminal y una actividad legal en las instituciones democráticas. La Ley de partidos fue, de este modo, un elemento fundamental para llevar a los terroristas al convencimiento de que no tenían otra salida que el desistimiento de su actividad criminal, toda



vez que no sólo el Estado español no abriría ninguna negociación con los etarras sobre sus objetivos políticos sino que ni siquiera permitiría la existencia de ningún partido que pretendiese en nombre y por cuenta de ETA defenderlos legalmente. Por eso, la opción política en la que se enmarcó en el año 2002 la aprobación de la ley de partidos no fue sólo una opción ética y moral que ponía fin a la ignominia de que el frente político de una banda de asesinos pudiese competir por medio de una marca legal con los partidos sometidos a su acción terrorista. Fue también una opción de política inteligente que ponía a ETA ante el dilema de estar en las instituciones o dejar las armas. El que ETA tardase casi 10 años en llegar a la conclusión de que una y otra cosa eran incompatibles no contradice una verdad elemental: que la Ley de partidos fue, junto con la acción policial y judicial dirigida a perseguir a los terroristas, el instrumento esencial para hacer desistir a los asesinos de un actividad criminal que no tenía para sus terribles ejecutores otro horizonte que la detención, la condena penal y la prisión.