

# **VICTIMOLOGÍA**



EGUZKILORE

Número 23.  
San Sebastián  
Diciembre 2009  
31 - 43

# **VICTIMARIOS VASCOS Y SU ILEGALIZACIÓN POR EL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS: LA VICTORIA DE LA DEMOCRACIA**

Carlos FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANI

Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones  
Internacionales  
Universidad Rey Juan Carlos  
Madrid

## I. INTRODUCCIÓN.

### II. LOS CRITERIOS UTILIZADOS POR EL TEDH PARA VALORAR SI LA ILEGALIZACIÓN REALIZADA SE AJUSTA O NO AL CONVENIO EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS.

1. El marco general: los arts. 10 y 11 del Convenio europeo.
2. Su aplicación al caso concreto.
  - A) Existencia de una necesidad social imperiosa.
  - B) Que la medida sea necesaria en una sociedad democrática.
  - C) Que la ingerencia sea proporcional al fin perseguido.

## III. LA CONCLUSIÓN DEL TEDH.

### IV. VALORACIÓN FINAL: LA EXISTENCIA DE PARTIDOS POLÍTICOS Y DE PROYECTOS POLÍTICOS INCOMPATIBLES CON LA DEMOCRACIA.

Deseo comenzar este trabajo con unas palabras de cariño dedicadas al Prof. Antonio Beristain Ipiña, con ocasión de este merecido homenaje. En primer lugar, quiero transmitirle mi más cordial y cariñosa felicitación al que fuera mi profesor de Derecho Penal en la Facultad de Derecho de San Sebastián en los ya lejanos años setenta del siglo pasado. En segundo término, deseo agradecerle expresamente su impagable testimonio personal como jurista y sacerdote cristiano en su oposición al terrorismo y en su cercanía a las víctimas. Esta actitud personal le ha costado el precio que todo compromiso –y más el cristiano cuando es radical– conlleva. En su caso, como en el de otros, la amenaza y la falta de libertad, además de la incompreensión de muchos (incluidos sus hermanos en la fe). Los cristianos lo tenemos iluminado pues seguimos a quien fue torturado y asesinado por causa, entre otras cosas, de la justicia. Esa iluminación es todavía más necesaria cuando son nuestros propios hermanos en

la fe los que, como en la parábola del buen samaritano, pasan de largo al vernos –cual extranjeros apaleados– abandonados en el suelo. Por desgracia es la actitud que, en mi opinión, ha caracterizado a la Diócesis guipuzcoana durante muchos años. Demasiados. Una actitud que han padecido tanto Antonio como las demás víctimas del terrorismo.

## I. INTRODUCCIÓN

La Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante TEDH), de 30 de junio de 2009<sup>1</sup>, declarando la conformidad con el Convenio europeo de derechos humanos, de 4 de noviembre de 1950<sup>2</sup>, de la ilegalización por los tribunales españoles de partidos políticos que, constituían desde sus orígenes la rama política de la organización terrorista ETA constituye, sin duda, una magnífica noticia y pone punto final a una situación altamente perjudicial para la democracia española y, en particular, para la democracia y la ciudadanía del País Vasco. Sobre todo, porque durante muchos años en la democracia española ha sido posible que personas que apoyaban, amparaban e incluso –algunas– colaboraban en la acción terrorista de ETA, ocupaban –al mismo tiempo– escaños en las diferentes instituciones vascas. Desde los mismos, se legitimaba la acción terrorista, se deslegitimaba la democracia y, también en ocasiones, se financiaba a la organización terrorista. Como puede apreciarse, un panorama esperpéntico –sino trágico– y único en toda la Unión Europea que caracterizaba la vida diaria en el País Vasco<sup>3</sup>

La Sentencia del TEDH posee todavía mayor importancia porque fue adoptada por la Gran Sala de 17 jueces, sala que sólo interviene con carácter excepcional y respecto de cuestiones ya tasadas en el Convenio europeo de derechos humanos<sup>4</sup>.

Por último, cumplidos los requisitos del art. 44.2 del Convenio europeo, la Sentencia se ha convertido en definitiva<sup>5</sup>.

---

1. Asuntos *Herri Batasuna et Batasuna c. España*, (demandas n.ºs 25803/04 et 25817/04), Sentencia de 30 junio de 2009). Vid. El texto en [www.coe.int](http://www.coe.int). Idéntica sentencia recayó en los asuntos *Herritaren Zerenda c. España* (demanda n.º 43518/04) y *Etxeberria Barrena Arza, Nafarroako Autodeterminazio Bilgunea y Aiarako et otros c. España* (demandas n.ºs 35579/03, 35613/03, 35626/03 et 35634/03).

2. Sobre este particular vid. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, C., *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, coord., 3ª ed., Dilex S.L., Madrid, 2007.

3. Sobre esta cuestión, en profundidad, vid. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, C. *La nación sin ciudadanos. El dilema del País Vasco*, Dilex S.L., Madrid, 2006.

4. De conformidad con el art. 43.2, que dice: “Un colegio de cinco jueces de la Gran Sala aceptará la demanda si el asunto plantea una cuestión grave relativa a la interpretación o a la aplicación del Convenio o de sus Protocolos o una cuestión grave de carácter general”.

5. El art. 44.2 dice: “La sentencia de una Sala será definitiva cuando: a) las partes declaren que no solicitarán la remisión del asunto ante la Gran Sala; o b) no haya sido solicitado la remisión del asunto ante la Gran Sala tres meses después de la fecha de la sentencia; o c) el colegio de la Gran Sala rechace la demanda de remisión formulada en aplicación del artículo 43”.

Como es sabido, en el caso de *España* la ilegalización de partidos políticos es abordada en la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos<sup>6</sup>. Como señala su Exposición de Motivos, el objetivo de la Ley “es garantizar el funcionamiento del sistema democrático y las libertades esenciales de los ciudadanos, impidiendo que un partido político pueda, de forma reiterada y grave, atentar contra ese régimen democrático de libertades, justificar el racismo y la xenofobia o apoyar políticamente la violencia y las actividades de bandas terroristas”. Especialmente, “si se tiene en cuenta que, por razón de la actividad del terrorismo, resulta indispensable identificar y diferenciar con toda nitidez aquellas organizaciones que defienden y promueven sus ideas y programas, cualesquiera que éstas sean, incluso aquellas que pretenden revisar el propio marco institucional, con un respeto escrupuloso de los métodos y principios democráticos, de aquellas otras que sustentan su acción política en la connivencia con la violencia, el terror, la discriminación, la exclusión y la violación de los derechos y de las libertades”.

Esta Ley Orgánica fue recurrida por el Gobierno Vasco ante el Tribunal Constitucional, quien desestimó el recurso y declaró la conformidad de dicha Ley con la Constitución. Con posterioridad, en un comportamiento impropio de un órgano del Estado, el Gobierno Vasco presentó una demanda contra España alegando la violación por el Estado de los artículos 6,7 y 11 del Convenio europeo de derechos humanos. La violación vendría motivada por la Ley Orgánica de Partidos Políticos siendo su objetivo, en palabras del portavoz del Gobierno Vasco recogidas por los medios de comunicación, “procurar que el Tribunal de Estrasburgo repare la grave vulneración de los principios y valores democráticos y las libertades y derechos fundamentales” en los que se inspira el citado Convenio europeo provocada, a su juicio, por la Ley de Partidos. Como era previsible, el TEDH rechazó la demanda por incompetencia *ratione personae* dado que, es obvio, ningún órgano del Estado puede denunciar al Estado del que es parte integrante. En otros términos, el Estado no puede denunciarse a sí mismo, al margen de que la técnica de las demandas individuales sólo este prevista en el Convenio europeo, como expresa el art. 34, respecto de “cualquier persona física, organización no gubernamental o grupo de particulares que se considere víctima de una violación, por una de las Altas Partes Contratantes, de los derechos reconocidos en el Convenio o sus Protocolos”.

En el marco de la citada Ley Orgánica, el 13 de agosto de 2002, los grupos parlamentarios popular y socialista pidieron la convocatoria de una sesión extraordinaria del Congreso de los Diputados con el objeto de pronunciarse sobre la ilegalización de Batasuna. El 26 de agosto de 2002, en el marco de esa sesión extraordinaria, el Congreso de los Diputados adoptó una resolución pidiendo al Gobierno que requiriera al Tribunal Supremo la declaración de ilegalización de Batasuna, partido que, “por sus actuaciones a atentado contra los principios democráticos y ha violado, de manera grave y reiterada, los principios contenidos en el art. 9 de la Ley Orgánica de 27 de junio de 2002”<sup>7</sup>. El 30 de agosto de 2002 el Gobierno, en Consejo de Ministros, acordó requerir al Tribunal Supremo siendo presentado dicho requerimiento el 3 de septiembre en orden a la incoación del procedimiento tendente a la ilegalización de

---

6. B.O.E., nº 154, de 28 de junio de 2002.

7. La decisión fue adoptada por 295 votos a favor, 10 en contra y 29 abstenciones.

Batasuna por su condición de brazo político de la organización terrorista ETA. El Tribunal Supremo (en Sala Especial constituida de conformidad con el art. 61 LOPJ), y como consecuencia de las demandas interpuestas por el Abogado del Estado (en representación del Gobierno de la Nación) y por el Ministerio Fiscal, mediante Sentencia de 27 de marzo de 2003, declaró la ilegalidad de Herri Batasuna, Euskal Herritarrok y Batasuna, su disolución, la cancelación de las correspondientes inscripciones en el Registro de Partidos Políticos, el cese de sus actividades y la apertura del proceso de liquidación patrimonial.

El 22 de julio de 2003, Batasuna formuló recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional frente a la Sentencia del Tribunal Supremo que la ilegalizó. El Tribunal Constitucional, mediante Auto de 25 de julio, denegó la solicitud de suspensión de la citada Sentencia solicitada por Batasuna. El Tribunal Constitucional retiene que, en la referida Sentencia de 27 de marzo de 2003, la Sala estimó acreditado,

“tras la valoración de las Pruebas practicadas en el proceso, que los citados partidos políticos, y, en concreto, en lo que aquí ahora interesa, el partido político Batasuna, han vulnerado con su actividad, tras la entrada en vigor de la LOPP –Ley Orgánica de Partidos Políticos– los principios democráticos, persiguiendo con ella el deterioro o la destrucción del régimen de libertades, mediante la realización, de forma grave, sistemática y reiterada, entre otras, de las conductas enunciadas en el art. 9.2, a), b) y c) LOPP”<sup>8</sup>.

Además, el Tribunal Constitucional destaca que la concurrencia de las conductas anteriores en la actividad de los partidos políticos ilegalizados y disueltos también fue apreciada por la Sala del TS al considerar acreditada la repetición y acumulación, entre otras, de las siguientes conductas, que son especificaciones de las descritas anteriormente:

“dar apoyo político expreso o tácito al terrorismo, legitimando las acciones terroristas para la consecución de fines políticos al margen de los cauces pacíficos y democráticos, o exculpando y minimizando su significado y la violación de derechos fundamentales que comporta” (art. 13.a) LOPP); “acompañar la acción de la violencia con programas y actuaciones que fomentan una cultura de enfrentamiento y confrontación civil ligada a la actividad de los terroristas, o que persiguen intimidar, hacer desistir, neutralizar o aislar socialmente a quienes se oponen a la misma, haciéndoles vivir cotidianamente en un ambiente de coacción, miedo, exclusión o privación básica de las libertades y, en particular, de la libertad para opinar y para participar libre y democráticamente en los asuntos públicos” (art. 13.b) LOPP); “utilizar como instrumentos de la actividad del partido conjuntamente con los propios o en sustitución de los mismos, símbolos, mensajes o elementos que representen o se identifiquen con el terrorismo o la violencia y con las conductas asociadas al mismo” (art. 13.d) LOPP); “colaborar habitualmente con entidades o grupos que actúan de forma sistemática de acuerdo con una organización terrorista o violenta, o que amparan o apoyan al terrorismo o

---

8. Esto es, respectivamente, “vulnerar sistemáticamente las libertades y derechos fundamentales, promoviendo, justificando o exculpando los atentados contra la vida o la integridad de las personas, o la exclusión o persecución de personas por razón de su ideología”; “fomentar, propiciar o legitimar la violencia como método para la consecución de objetivos políticos o para hacer desaparecer las condiciones precisas para el ejercicio de la democracia, del pluralismo y de las libertades públicas”; “complementar y apoyar políticamente la acción de organizaciones terroristas para la consecución de sus fines de subvertir el orden constitucional o alterar gravemente la paz pública, tratando de someter a un clima de terror a los poderes públicos, a determinadas personas o grupos de la sociedad o a la población en general, o contribuir a multiplicar los efectos de la violencia terrorista y del miedo y la intimidación generada por la misma”.

a los terroristas” (art. 13.f) LOPP); y, en fin, “promover, dar cobertura o participar en actividades que tengan por objeto recompensar, homenajear o distinguir las acciones terroristas o violentas o a quienes las cometen o colaboran con las mismas” (art. 13.h) LOPP).

Como veremos a continuación, para concluir que la ilegalización de los partidos políticos afectados por la Sentencia de 30 de junio de 2009 es conforme al Convenio europeo de derechos humanos, la Gran Sala no hace otra cosa que reiterar su jurisprudencia en la materia; jurisprudencia que alcanzó un hito en la Sentencia del propio TEDH, de 9 de abril de 2002, relativa a la ilegalización del partido político turco *Refah Partisi* (Partido de la Prosperidad) ya que fue la primera vez que el Tribunal declaraba conforme al Convenio europeo de derechos humanos la ilegalización de un partido político. En efecto, en este asunto, que también fue reenviado a la Gran Sala del TEDH éste, por unanimidad, mediante Sentencia de 13 de febrero de 2003, declaró que la ilegalización del Partido de la Prosperidad no violaba el art. 11 del Convenio europeo<sup>9</sup>.

## II. LOS CRITERIOS UTILIZADOS POR EL TEDH PARA VALORAR SI LA ILEGALIZACIÓN REALIZADA SE AJUSTA O NO AL CONVENIO EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

### 1. El marco general: los arts. 10 y 11 del Convenio europeo

Como es habitual en su jurisprudencia, el TEDH examina la ilegalización de los partidos políticos vascos concernidos por la Sentencia de 30 de junio de 2009, en el marco del art. 10 (libertad de expresión), en la medida en que las actividades de los partidos políticos participan de un ejercicio colectivo de la libertad de expresión, y del art. 11 (libertad de reunión y de asociación) del Convenio europeo.

De conformidad con la jurisprudencia del TEDH, y con carácter general, los partidos políticos gozan en principio de la protección del Convenio europeo. Y ello es así porque, de conformidad con la jurisprudencia del TEDH, “los partidos políticos representan una forma de asociación esencial para el buen funcionamiento de la democracia. Dada la importancia de esta en el sistema del Convenio, el art. 11 opera también respecto de los partidos políticos”.

La protección que el Convenio otorga a los partidos políticos se encuentra íntimamente ligada al papel fundamental que los mismos tienen en el sistema democrático. Como ya señalara el Tribunal en el *asunto Loizidou*, “la democracia representa sin ninguna duda un elemento fundamental del ‘orden público europeo’”<sup>10</sup>, conclusión que se desprende del Preámbulo del propio Convenio cuando establece un vínculo muy claro entre el Convenio y la democracia al declarar que la salvaguarda y el desarrollo de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales reposan, de un lado, sobre un régimen político verdaderamente democrático, y, de otro, sobre una concepción y un respeto comunes de los derechos humanos<sup>11</sup>. El mismo Preámbulo enuncia a conti-

9. Vid. TEDH, *Asunto Refah Partisi (Partido de la Prosperidad) y otros c. Turquía* (Demandas nº 41340/98, 41342/98, 41343/98 y 41344/98), Sentencia de 31 de julio de 2001.

10. P. 27, parágrafo 75.

11. Cf. TEDH, *asunto Klass y otros*, p. 28, parágrafo 59.

nuación que los Estados europeos tienen en común un patrimonio común de ideales y de tradiciones políticas, de respeto a la libertad y de preeminencia del Derecho, viendo el Tribunal en este patrimonio común los valores subyacentes al Convenio<sup>12</sup>. En la misma línea, el Tribunal ha recordado en distintas ocasiones que el Convenio está destinado a salvaguardar y promover los ideales y valores de una sociedad democrática<sup>13</sup>.

Es por todo ello que una asociación no deja de beneficiarse del Convenio por el sólo hecho de que, a la luz de las autoridades nacionales, sus actividades atenten contra las estructuras constitucionales del Estado y requieran medidas restrictivas. En este sentido, la protección que otorga el art. 1 del Convenio<sup>14</sup> no hace ninguna distinción en cuanto al tipo de normas o de medidas en cuestión y no sustrae ninguna parte de la jurisdicción de los Estados Partes al imperio del Convenio. En consecuencia, la organización política e institucional de los Estados Partes debe respetar los derechos y principios inscritos en el Convenio, siendo inherente al sistema del Convenio la conciliación entre los imperativos de la defensa de la sociedad democrática y los de la salvaguarda de los derechos individuales. Por último, la protección que otorga el art. 11 del Convenio europeo se extiende a toda la duración de la vida de las asociaciones.

Sin embargo, de lo anterior no cabe concluir que la libertad de asociación sea ilimitada. El propio art. 11, en su párrafo 2, afirma:

“2. El ejercicio de estos derechos no podrá ser objeto de otras restricciones que aquellas que, previstas por la ley, 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 presente artículo no prohíbe que se impongan restricciones legítimas al ejercicio de estos derechos por los miembros de las fuerzas armadas, de la policía o de la administración del Estado”.

Por lo tanto, y a la luz del art. 11.2, los criterios (deben darse todos) con arreglo a los cuales el TEDH tiene que abordar la ilegalización de un partido político son los siguientes:

- existencia de una injerencia en el ejercicio del derecho a la libertad de asociación. Esto es, la medida nacional de ilegalización;
- que esta injerencia esté justificada. Esto es, que esté prevista por el ordenamiento interno del Estado y que la misma persiga un fin legítimo;
- que esa injerencia sea necesaria en una sociedad democrática para la seguridad nacional, la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito<sup>15</sup>.

---

12. Cf. TEDH, *asunto Soering c. Reino Unido*, Sentencia de 7 de julio de 1989, serie A nº 61, p. 35, párrafo 88.

13. Cf. TEDH, *asuntos Kjelsen, Busk Madsen y Pedersen c. Dinamarca*, Sentencia de 7 de diciembre de 1976, serie A nº 23, p. 27, párrafo 53, y *Soering c. Reino Unido*, ya citado, p. 34, párrafo 87.

14. Que dice: “Las Altas Partes Contratantes reconocen a toda persona dependiente de su jurisdicción los derechos y libertades definidos en el Título I del presente Convenio”.

15. “La democracia aparece así como el único modelo político contemplado por el Convenio y, por tanto, el único compatible con él”.

## 2. Su aplicación al caso concreto

### A) Existencia de una necesidad social imperiosa

Basándose en la sentencia de disolución dictada por el Tribunal Supremo español, el TEDH enumera los comportamientos que permiten concluir que los partidos políticos que demandan a España en los casos que nos ocupan “eran instrumentos de la estrategia terrorista de ETA. En opinión del Tribunal, estos elementos pueden ser clasificados especialmente en dos grupos: de un lado, aquellos que han favorecido un clima de confrontación social. De otro, los que han constituido una actividad de apoyo implícito al terrorismo practicado por ETA”<sup>16</sup>.

Para el TEDH,

“86. En el conjunto de los casos, como han puesto de relieve las jurisdicciones internas, se trata de comportamientos muy próximos a un apoyo explícito a la violencia y de elogios de personas probablemente vinculadas al terrorismo. Así, estos elementos pueden ser contemplados como incitadores de conflictos sociales entre los partidarios de los partidos demandantes y el resto de formaciones políticas, en particular las del País Vasco. El Tribunal recuerda a este respecto que los actos y los discursos de miembros y dirigentes de los partidos demandantes invocados por el Tribunal Supremo no excluyen el recurso a la fuerza a los fines de llevar a cabo sus propósitos. Por consiguiente, el Tribunal considera que los argumentos de los tribunales nacionales han justificado suficientemente que las confrontaciones corren el riesgo de provocar movimientos violentos en la sociedad que perturbarían el orden público como ya sucedió en el pasado”<sup>17</sup>.

El TEDH concluye, también, la existencia de un vínculo entre los partidos políticos demandantes y ETA, hasta el punto de afirmar –“habida cuenta de la situación existente en España desde hace muchos años”– que tales vínculos pueden ser considerados objetivamente como una amenaza para la democracia. En efecto,

“89. El Tribunal estima que en el caso que le ocupa las jurisdicciones internas han llegado a conclusiones razonables después de un estudio detallado de los elementos de que disponían y no ve ninguna razón para separarse del razonamiento al que ha llegado el Tribunal Supremo concluyendo la existencia de un vínculo entre los partidos demandantes y ETA. Además, habida cuenta de la situación existente en España desde hace muchos años en relación con los atentados terroristas, más especialmente en la ‘región políticamente sensible’ que es el País Vasco (ver *mutatis mutandis*, *Leroy c. France*, nº 36109/03, § 45, 2 octubre 2008), estos vínculos pueden ser considerados objetivamente como una amenaza para la democracia”<sup>18</sup>.

---

16. TEDH, Sentencia de 30 de junio de 2009, párrafo 85. Se trata de eslóganes y gritos a favor de ETA con ocasión de manifestaciones presididas por miembros de los partidos políticos en cuestión, del reconocimiento a terroristas de ETA como hijos predilectos en los municipios gobernados por esos partidos políticos y de entrevistas concedidas a la prensa en las que representantes de esos partidos políticos afirman que “ETA no practica la lucha armada por capricho, sino que se trata de una organización que ve la necesidad de utilizar todos los instrumentos para hacer frente al Estado” (*ibid.*).

17. *Ibid.*, párrafo 86. La traducción al español de todas las citas de esta sentencia es mía. Asimismo, el TEDH se muestra de acuerdo con los argumentos del TC español y estima que la negativa a condenar la violencia constituye “una actitud de apoyo tácito al terrorismo, y esto en un contexto de terrorismo que existe desde hace más de treinta años y que es condenado por el conjunto de los demás partidos políticos” (*ibid.*, párrafo 88).

18. *Ibid.*, párrafo 89.

Por consiguiente, estima que la ilegalización de los partidos políticos concernidos responde a una “necesidad social imperiosa” ya que tanto los actos como los discursos imputables a los mismos son incompatibles con el concepto de “sociedad democrática”:

“91. El Tribunal se une a los argumentos del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional, y considera que los actos y los discursos imputables a los partidos políticos demandantes constituyen un conjunto que proporciona una nítida imagen de un modelo de sociedad concebido y preconizado por los partidos que estaría en contradicción con el concepto de ‘sociedad democrática’ (ver, a contrario, el asunto *Partidul Comunistilor (Nepeceristi) et Ungureanu.*, citado anteriormente). Por lo tanto, la sanción infligida a los demandantes por el Tribunal Supremo, confirmada por el Tribunal Constitucional, incluso en el marco del reducido margen de apreciación de que disponen los Estados, puede razonablemente ser considerado como que responde a una “necesidad social imperiosa”<sup>19</sup>.

En relación con esta última cuestión –la incompatibilidad con una sociedad democrática– no está de más recordar la concepción del TEDH sobre el particular.

## **B) Que la medida sea necesaria en una sociedad democrática**

Como ya he puesto de manifiesto, la libertad de reunión y de asociación contemplada en el art. 11 del Convenio se analiza a la luz de la libertad de expresión del art. 10, pues “la protección de las opiniones y de la libertad de expresión constituye uno de los objetivos de la libertad de reunión y asociación consagrada por el art. 11”<sup>20</sup>. Si esto es así con carácter general, tanto más sucede en el caso de los partidos políticos, “habida cuenta de su papel esencial para el mantenimiento del pluralismo y el buen funcionamiento de la democracia”<sup>21</sup>. El TEDH lo ha subrayado con frecuencia: no hay democracia sin pluralismo<sup>22</sup>. Es por ello por lo que la libertad de expresión del art. 10, con la excepción prevista en el párrafo 2, vale no sólo para las informaciones o ideas acogidas favorablemente sino, también, para aquellas que molestan, chocan o inquietan<sup>23</sup>.

El TEDH ha precisado también que el Estado es el “último garante del pluralismo”<sup>24</sup>. En el terreno político esta responsabilidad implica para el Estado la obligación, entre otras, de organizar con intervalos razonables, elecciones libres con escrutinio secreto, en condiciones que aseguren la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo, tal como dispone el art. 3 del Protocolo nº 1. En opinión del

19. *Ibid.*, párrafo 91.

20. Vid., entre otras, las sentencias del TEDH en los asuntos *Young, James y Webster c. Reino Unido*, de 13 de agosto de 1981 (serie A nº 44, p. 23, párrafo 57) y *Vogt c. Alemania*, de 26 de septiembre de 1995 (serie A nº 323, p. 30, párrafo 64).

21. *TEDH, asunto Partido Comunista Unificado de Turquía y otros c. Turquía*, Sentencia de 30 de enero de 1998, párrafo 43.

22. Cf. *ibid.*, párrafo 43.

23. Por eso, en la medida en que sus actividades participan de un ejercicio colectivo de la libertad de expresión, los partidos políticos pueden pretender la protección de los arts. 10 y 11 del Convenio (cf. *ibid.*).

24. En el asunto *Informationsverein Lentia y otros c. Austria*, Sentencia de 24 de noviembre de 1993, (serie A nº 276, p. 16, párrafo 38).

Tribunal, “semejante expresión no podría concebirse sin el concurso de una pluralidad de partidos políticos representativos de las corrientes de opinión de la población de un país. Repercutiendo –los partidos políticos– no sólo en las instituciones políticas sino también, gracias a los medios de comunicación, en todos los niveles de la vida en sociedad, que aportan una contribución irremplazable al debate político, el cual se encuentra en el corazón mismo de la noción de sociedad democrática”<sup>25</sup>.

Por lo tanto, dada la relevancia de los partidos políticos en los sistemas democráticos, las injerencias en el ejercicio de los derechos recogidos en los arts. 10 y 11 –entre otros– del Convenio europeo, deben ser apreciadas a la luz de lo que es “necesario en una sociedad democrática”. La única forma de necesidad capaz de justificar una injerencia en uno de estos derechos es, por lo tanto, aquella que pueda reclamarse a sí misma como de la “sociedad democrática”, puesto que la democracia es “el único modelo político contemplado por el Convenio y, por tanto, el único compatible con él”<sup>26</sup>.

Es en el contexto de esta jurisprudencia anterior en el que cabe situar las afirmaciones del TEDH de que la ilegalización de los partidos políticos vascos que demandan a España en los casos concretos que estoy analizando, son conformes al Convenio europeo de derechos humanos porque tales partidos “pueden ser considerados objetivamente como una amenaza para la democracia”<sup>27</sup> y porque el conjunto de actos y discursos imputables a los mismos proyectan “una nítida imagen de un modelo de sociedad concebido y preconizado por los partidos que estaría en contradicción con el concepto de ‘sociedad democrática’”<sup>28</sup>.

### C) Que la ingerencia sea proporcional al fin perseguido

La ingerencia la constituye la medida nacional de ilegalización. En el caso que nos ocupa, antes de pronunciarse sobre este punto, el TEDH recuerda que ya ha manifestado que la ilegalización de los partidos políticos que demandan a España –en otros términos, la ingerencia en cuestión– “respondía a una ‘necesidad social imperiosa’”. Por lo tanto, “y habida cuenta de que los proyectos –de tales partidos– anteriormente mencionados están en contradicción con la concepción de la ‘sociedad democrática’ y comportan un considerable peligro para la democracia española, la sanción –de ilegalización– infligida a los demandantes es proporcional al fin perseguido en el sentido del art. 11.2 (*Refah Partisi c. Turquía* precitado, §§ 133 et 134)”<sup>29</sup>.

25. Vid., entre otras, las sentencias del TEDH en los asuntos *Lingens c. Austria*, de 8 de julio de 1986 (serie A nº 103, p. 26, parágrafo 42), *Castells c. España*, de 23 de abril de 1992 (serie A nº 236, p. 23, parágrafo 43) y *Partido Comunista Unificado de Turquía y otros c. Turquía*, Sentencia de 30 de enero de 1998, parágrafo 44.

26. TEDH, asunto *Partido Comunista Unificado de Turquía y otros c. Turquía*, Sentencia de 30 de enero de 1998, parágrafo 45.

27. Asunto *Herri Batasuna et Batasuna c. España*, (demandas nºs 25803/04 et 25817/04), Sentencia de 30 junio de 2009, parágrafo 89.

28. *Ibid.*, parágrafo 91.

29. *Ibid.*, parágrafo 93. El art. 11 dice: “1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación, incluido el derecho de fundar, con otras, sindicatos y de afiliarse a los mismos

### III. LA CONCLUSIÓN DEL TEDH

El TEDH, después de un control riguroso en cuanto a la presencia de “razones convincentes e imperativas” que puedan justificar la disolución de los partidos políticos demandantes, “estima que esta ingerencia –la medida nacional de ilegalización– correspondía a una ‘necesidad social imperiosa’ y era ‘proporcionada al objetivo perseguido’”. En consecuencia, de todo lo anterior “resulta que la disolución puede ser considerada como ‘necesaria en una sociedad democrática’, en especial para el mantenimiento de la seguridad pública, la defensa del orden y la protección de los derechos y libertades de los demás, en el sentido del art. 11.2” del Convenio europeo de derechos humanos<sup>30</sup>.

Por lo tanto, no hay violación del art. 11 del Convenio europeo. En otros términos, la ilegalización acordada por los órganos judiciales españoles respecto de los partidos políticos afectados es conforme y se ajusta al Convenio europeo de derechos humanos.

En cuanto a la violación del art. 10, alegada por los demandantes, el TEDH estima que las cuestiones planteadas por ellos en el marco de este artículo se refieren a los mismos hechos ya examinados en el ámbito del art. 11 del Convenio europeo, por lo que estima innecesario examinarlos separadamente<sup>31</sup>.

Por último, considero importante destacar que ambas conclusiones fueron alcanzadas por unanimidad.

### IV. VALORACIÓN FINAL: LA EXISTENCIA DE PARTIDOS POLÍTICOS Y DE PROYECTOS POLÍTICOS INCOMPATIBLES CON LA DEMOCRACIA

Aunque en el País Vasco algunos todavía se extrañen e, incluso, se lleven las manos a la cabeza, no todos los partidos políticos ni, tampoco, todos los proyectos políticos son compatibles con la democracia. En mi opinión, esto es obvio. Lo que

---

... para la defensa de sus intereses. 2. El ejercicio de estos derechos no podrá ser objeto de otras restricciones que aquellas que, previstas por la ley, 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 presente artículo no prohíbe que se impongan restricciones legítimas al ejercicio de estos derechos por los miembros de las fuerzas armadas, de la policía o de la Administración del Estado”.

30. Asunto *Herri Batasuna et Batasuna c. España*, (demandas n<sup>os</sup> 25803/04 et 25817/04), Sentencia de 30 junio de 2009, parágrafo 94.

31. *Ibíd.*, parágrafo 97. El art. 10 se refiere a la libertad de expresión y dice: “1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. El presente artículo no impide que los Estados sometan las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa. 2. El ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones, previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial”.

sucede en el País Vasco, ya desde hace muchos años, es que ni siquiera las obviedades se admiten. De ahí la importancia y la trascendencia de la Sentencia del TEDH: no sólo clarifica el panorama sino que hace más difícil la pretensión de bastantes de hacernos comulgar a los demócratas con ruedas de molino.

Como digo, que la democracia no ampara cualquier proyecto político o, desde otra perspectiva, que existen proyectos políticos que son incompatibles con la democracia es una obviedad que el propio TEDH se ha encargado de subrayar en distintas ocasiones a través de su jurisprudencia. En especial, en aquella recaída en los asuntos en los que ha tenido que ocuparse de la disolución o de la ilegalización de partidos políticos realizadas por Estados Partes en el Convenio europeo de derechos humanos. Es en esas ocasiones en las que el TEDH ha manifestado que existen proyectos políticos que son incompatibles con la democracia. Y ello, sin perjuicio de constatar que:

“una de las características principales de la democracia reside en la posibilidad que ofrece de resolver mediante el diálogo y sin el recurso a la violencia los problemas que encuentra un país, y esto incluso cuando molestan. Sobre esta base, una formación política no puede verse inquietada por el sólo hecho de querer debatir públicamente sobre la suerte de una parte de la población de un Estado y de implicarse en la vida política de este con el fin de encontrar, respetando las reglas democráticas, soluciones que puedan satisfacer a todos los actores concernidos”<sup>32</sup>.

Pero que la democracia sea importante no significa que las autoridades de un Estado en el que una asociación, por sus actividades, ponga en peligro las instituciones, estén privadas del derecho a protegerlas. A este respecto, el TEDH señala la necesidad de conciliar los imperativos de la defensa de la sociedad democrática y los de la salvaguardia de los derechos individuales. Así,

“el Tribunal recuerda que ya ha juzgado inherente al sistema del Convenio una cierta forma de conciliación entre los imperativos de la defensa de la sociedad democrática y los de la salvaguardia de los derechos individuales (vid. *mutatis mutandis*, la sentencia *Klass y otros c. Alemania*, de 6 de septiembre de 1978, serie A nº 28, p. 28, párrafo 59). Tal conciliación requiere que la intervención de las autoridades se haga de conformidad con el párrafo 2 del artículo 11...)”<sup>33</sup>.

Por lo tanto, de conformidad con el TEDH, un partido político puede realizar campaña a favor del cambio de la legislación o de las estructuras legales o constitucionales del Estado. Ahora bien, *no se trata de un derecho absoluto*. Los límites, los ha marcado ya el TEDH. Así, por ejemplo, al afirmar que un Estado puede impedir la realización de un proyecto político que es incompatible con el Convenio europeo de derechos humanos. Y esto, incluso antes de que el proyecto político en cuestión sea puesto en práctica mediante actos concretos que corren el riesgo de comprometer la paz civil y el régimen democrático del Estado en cuestión. Así lo manifestó recientemente en el asunto *Refah Partisi y otros c. Turquía* al declarar que:

---

32. TEDH, asunto *Partido Socialista y otros c. Turquía*, Sentencia de 25 de mayo de 1998, párrafo 45.

33. TEDH, asunto *Partido Comunista Unificado de Turquía y otros c. Turquía*, Sentencia de 30 de enero de 1998, párrafo 32.

“si bien el margen de apreciación de los Estados debe ser estrecho en materia de disolución de partidos políticos, siendo el pluralismo de ideas y de partidos inherente a la democracia, el Estado concernido puede razonablemente impedir la realización de un proyecto político de ese tipo (el contemplado por el Partido de la Prosperidad), incompatible con las normas del Convenio, antes de que sea puesto en práctica mediante actos concretos que corren el riesgo de comprometer la paz civil y el régimen democrático en el país”<sup>34</sup>.

En otros términos, el Estado tiene derecho a defenderse cuando el proyecto político en cuestión es incompatible con la democracia; sistema político sobre el que se asienta el Convenio europeo de derechos humanos.

Por lo tanto, la ilegalización de un partido político, si reúne los requisitos exigidos por el TEDH, puede ser compatible con el Convenio. Como he tenido ocasión de poner de manifiesto en las páginas precedentes, y de conformidad con el propio Tribunal –para ser conforme con el Convenio– la medida de disolución o ilegalización de un partido político debe reunir dos condiciones. De un lado, los medios utilizados en orden a ese objetivo deben ser “desde todos los puntos de vista” legales y democráticos. De otro, el cambio propuesto debe ser compatible con los principios democráticos fundamentales.

Ambos criterios estuvieron presentes en la ilegalización del partido turco *Refah Partisi* (*Partido de la Prosperidad*), pero en su sentencia relativa al *asunto Refah Partisi* (*Partido de la Prosperidad*) y *otros c. Turquía*, el TEDH evaluó la medida nacional de ilegalización a la luz de criterios novedosos respecto de su jurisprudencia anterior, como es el caso de la *incitación a la violencia*.

En opinión del Tribunal, como ya he señalado, un partido político puede realizar campaña a favor del cambio de la legislación o de las estructuras legales o constitucionales del Estado, pero los medios utilizados a ese efecto tienen que ser “desde todos los puntos de vista” legales y democráticos. El cambio propuesto, además, debe ser compatible con los principios democráticos fundamentales. De ahí

“se desprende necesariamente que un partido político cuyos responsables inciten a recurrir a la violencia o propongan un proyecto político que no respete una o varias reglas de la democracia o que contemple la destrucción de esta así como el desconocimiento de los derechos y libertades que la misma reconoce, no puede prevalecerse de la protección del Convenio contra las sanciones infligidas por estos motivos”<sup>35</sup>.

Como acabamos de comprobar, en los *asuntos Herri Batasuna y Batasuna c. España, Herriaren Zerenda c. España, Etxebarria Barrena Arza, Nafarroako Autodeterminazio Bilgunea y Aiarako et otros c. España*, objeto todos ellos de la Sentencia de 30 junio de 2009 que origina el presente trabajo, el TEDH no hace sino continuar la misma línea jurisprudencial de asuntos anteriores y aplicar los criterios que la sustentan. En especial, la empleada en el *asunto Refah Partisi y otros c. Turquía*,

34. TEDH, *asunto Refah Partisi y otros c. Turquía*, Sentencia de 31 de julio de 2001, párrafo 81.

35. *Ibid.*, párrafo 47. El Tribunal alude también a su jurisprudencia en los *asuntos Partido Socialista y otros c. Turquía*, Sentencia de 25 de mayo de 1998 (*Recueil* 1998-III, pp. 1256-1257, párrafos 46 y 47, y *Lauless c. Irlanda*, Sentencia de 1 de julio de 1961 (fondo), serie A n° 3, pp. 45-46, párrafo 7. Los mismos criterios son reiterados por el Tribunal en el *asunto Yazar, Karatas, Aksoy y el Partido del Trabajo del Pueblo (HEP) c. Turquía*, Sentencia de 9 de abril de 2002, párrafo 49.

Sentencia de 31 de julio de 2001, confirmada por la Gran Sala en la Sentencia relativa al mismo asunto, de 13 de febrero de 2003<sup>36</sup>.

Es con arreglo a esta línea jurisprudencial que el TEDH concluye que la disolución de los partidos políticos vascos anteriormente citados y que demandan a España ante ese Tribunal, “puede ser considerada como ‘necesaria en una sociedad democrática’, en especial para el mantenimiento de la seguridad pública, la defensa del orden y la protección de los derechos y libertades de los demás, en el sentido del art. 11.2” del Convenio europeo de derechos humanos<sup>37</sup>.

---

36. Cf. TEDH, (*Gran Sala*), *asunto Refah Partisi y otros c. Turquía*, Sentencia de 13 de febrero de 2003, parágrafo 129.

37. TEDH, *Asunto Herri Batasuna et Batasuna c. España*, (*demandas nºs 25803/04 et 25817/04*), Sentencia de 30 junio de 2009, parágrafo 94.

