



FACULTAD DE DERECHO

La jurisprudencia europea respecto a los partidos políticos

La disolución de partidos con discurso xenófobo en
Europa

Autor: Blanca Guadalupe Lanzas Rota

5º E-3 B

Derecho Internacional Público

Tutor: Irene Claro Quintans

Madrid
Abril 2017

Resumen

Este trabajo analiza la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en relación a la disolución de partidos políticos. Concretamente, su objetivo es aplicar esta jurisprudencia al discurso político de contenido xenófobo de los partidos de extrema derecha que han aumentado su representación parlamentaria en Europa en los últimos años. Para ello, se repasa la línea ideológica de sus programas electorales y, posteriormente, se analizan las principales sentencias del Tribunal relativas a la limitación del derecho de expresión y asociación. Se concluye que la ilegalización de este tipo de partidos es muy improbable en el actual marco legislativo, puesto que las únicas sentencias estimatorias en este sentido han incluido el apoyo al terrorismo por parte de sus miembros. Esta investigación contribuye al debate del respeto a la libertad de expresión frente a la tolerancia y la dignidad humana, en un marco político europeo de cambio e incertidumbre.

Palabras clave: Tribunal Europeo de Derechos Humanos, partidos políticos, disolución, ilegalización, discurso de odio, xenofobia, racismo, libertad de expresión, libertad de asociación.

Abstract

This paper analyses the European Court of Human Rights' case law related to the dissolution of political parties. Specifically, the purpose is to apply this case law to the xenophobic political speech of many political parties that are on the "far right" and that have raised their parliamentary representation in recent years. The paper skims through their electoral programs and, subsequently, it analyses the main Court's cases that deal with the freedom of speech and association. In conclusion, the prohibition of these political parties is very unlikely to happen in the existing legislative framework; the only positive verdicts implied the support for terrorism by some of their members. This research contributes to the current discussion about the respect for the freedom of speech against the tolerance and human dignity, that takes place in a political environment of change and uncertainty.

Key words: European Court of Human Rights, political parties, dissolution, prohibition, hate speech, xenophobia, racism, freedom of speech, freedom of association.

LISTADO DE ABREVIATURAS Y SIGLAS

(Orden alfabético)

| | |
|----------------|--|
| AfD | Alternative Für Deutschland (Alternativa para Alemania) |
| BNP | British National Party |
| CEDH | Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales |
| DDP | Partido de la Democracia y de la Evolución |
| EAE-ANV | Eusko Abertzale Ekintza-Acción Nacionalista Vasca |
| ECRI | Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia |
| FN | Frente Nacional |
| FPÖ | Freiheitliche Partei Österreichs (Partido de la Libertad de Austria) |
| HEP | Le Parti Du Travail Du Peuple (Partido del Trabajo del Pueblo) |
| RP | Refah Partisi (Partido de la Prosperidad) |
| STP | Sosyalist Türkiye Partisi (Partido Socialista de Turquía) |
| TBKP | Partido Comunista Unificado de Turquía |
| TEDH | Tribunal Europeo de Derechos Humanos |
| TJUE | Tribunal de Justicia de la Unión Europea |
| TS | Tribunal Supremo |
| TUE | Tratado de la Unión Europea |
| UDC | Unión Democrática de Centro |
| UE | Unión Europea |

ÍNDICE

| | |
|--|-----------|
| 1. INTRODUCCIÓN | 1 |
| 2. LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EUROPA: DEFINICIÓN Y LEGISLACIÓN | 3 |
| 2.1. Concepto de partido político | 3 |
| 2.2. Legislación relativa a la libertad de reunión y asociación..... | 5 |
| 2.2.1. Cuestiones previas | 5 |
| 2.2.2. Artículo 10 CEDH: Libertad de expresión..... | 6 |
| 2.2.3. Artículo 11 CEDH: Libertad de reunión y asociación | 8 |
| 2.3. Test de Convencionalidad | 13 |
| 2.3.1. Previsión en la ley | 14 |
| 2.3.2. Fin legítimo | 14 |
| 2.3.3. Necesidad de la medida en una sociedad democrática | 15 |
| 2.3.4. Proporcionalidad de la medida | 17 |
| 3. DESARROLLO | 20 |
| 3.1. Discurso político de los nuevos partidos en Europa | 20 |
| 3.2. Revisión Jurisprudencial..... | 21 |
| 3.2.1. Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos | 21 |
| 3.2.2. Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea..... | 35 |
| 4. CONCLUSIONES | 37 |
| 5. BIBLIOGRAFÍA | 40 |

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, con motivo del conflicto sirio, se ha producido una migración masiva de población civil que escapa de una situación conflictiva en sus países de origen. Europa se ha convertido, en gran parte, en la principal receptora de estas personas; lo que ha generado opiniones enfrentadas entre los ciudadanos europeos.

A esta situación de crisis migratoria se suma el sentimiento generalizado en Europa de desconfianza en la capacidad de las democracias actuales en resolver problemas – generada, principalmente, por la crisis económica iniciada en 2008¹–.

Estos dos factores, sumados a la oleada de ataques terroristas que se han producido en Europa en los últimos años, han propiciado la aparición y el fortalecimiento de partidos políticos que, identificados con una ideología de “extrema derecha”, comparten un discurso de islamofobia y racismo. Algunos, como Geert Wilders en Holanda, encabezan las listas electorales y tienen una presencia de peso en el Parlamento Europeo –obtuvieron el 35% de los votos en las elecciones de 2014–, mientras que otros, como Frente Nacional en Francia, son antiguas fuerzas políticas de extrema derecha –con muy poca representación parlamentaria– que han visto sus influencias repentinamente reforzadas y han llegado a obtener resultados nunca antes pensados. Löwly y Sittel² consideran que se trata de un fenómeno sin precedentes desde la década de 1930.

A pesar de que este fenómeno de refortalecimiento de las formaciones de “extrema derecha” se ha producido a nivel mundial –así lo demuestra el movimiento del Tea Party en Estados Unidos–, este trabajo se va centrar únicamente en su trascendencia en los países europeos.

En este contexto de incertidumbre política (las elecciones presidenciales de Francia comienzan en abril de este año), este trabajo trata de dar respuesta a una cuestión: ¿sería hoy en día apoyada, a nivel europeo, la disolución de los partidos de “extrema derecha” en base a su discurso xenófobo? Para ello, analizaremos el discurso político de los partidos con mayor fuerza política, así como las sentencias que los tribunales de Estrasburgo y Luxemburgo han dictado en relación a la ilegalización de los partidos políticos.

¹ Dorna, A., “La renovación neo-populista del Frente Nacional en Francia”, *Psicología Política*, n. 43, 2011.

² Löwly, M. & Sittel, F., “El Frente Nacional desde una perspectiva europea”, *Viento Sur*, n. 149, 2016.

El trabajo está estructurado en cuatro partes principales. En la primera, se introducen los conceptos teóricos que resulta imprescindible conocer para entender el objeto de esta investigación. Es decir, se estudia el concepto de partido político, se analiza el marco legislativo relativo a las libertades de expresión y asociación, y se explica en qué consiste el Test de Convencionalidad que viene aplicando el TEDH en estos casos. La segunda parte, el Desarrollo de la cuestión, estudia el discurso político de los principales partidos europeos de ideología de “extrema derecha”, y hace un análisis de la jurisprudencia del TEDH y del TJUE relativa a la ilegalización de partidos políticos. Por último, en la tercera y cuarta parte, se recogen las conclusiones del trabajo y la bibliografía utilizada, respectivamente.

2. LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EUROPA: DEFINICIÓN Y LEGISLACIÓN

2.1. Concepto de partido político

Debemos entender, en primer lugar, qué es un partido político para poder, así, abordar el estudio de los derechos que lo comprenden y cuán legítimo es limitarlos. Como defiende el autor Ware, “intentar definir a un ‘partido’ es como intentar definir un elefante. Cualquiera que haya visto uno sabe qué aspecto tiene, pero resulta bastante difícil definirlo a una persona que nunca se haya cruzado con uno”³.

Teóricamente, un partido político consiste en un grupo de individuos –reunidos bajo el derecho de asociación–, que comparten un mismo propósito: defender sus convicciones comunes y promover cambios respecto de la marcha del Estado⁴. Tanto Ware como Ferrero coinciden en señalar que tal propuesta teórica queda alejada de la realidad, pues el verdadero fin de los partidos tiene más que ver con su política de organización interna.

De manera simplificada, y como señala Ware, los partidos pueden entenderse como “instituciones que agrupan a la gente con el propósito de ejercer el poder en el seno del Estado”⁵.

Para que pueda alcanzar la consideración de partido es imprescindible que implique a más de una única persona (incluso cuando su finalidad última sea la de acercar a un único individuo al poder). En este sentido, cabe destacar que el objetivo a largo plazo normalmente es el de hacerse con el control del Estado, si bien podemos encontrar ciertas excepciones (que en la mayoría de los casos dan pie a la ejecución de medidas restrictivas por parte de las autoridades).

Cabe destacar que los partidos políticos no quedan únicamente definidos por sus ideales o su programa electoral. Existen otros aspectos que terminan de dar forma a esta figura, como los son las tradiciones, lealtades e intereses; así lo afirma Ferrero cuando señala que “la conciliación entre los principios y el interés del partido es siempre, más

³ Ware, A., *Partidos políticos y sistemas de partidos*, Ediciones Istmo, 2004, p. 26.

⁴ Ferrero Rebagliati, R., “Los partidos políticos”, *Derecho PUCP: Revista de la Facultad de Derecho*, n. 2, 1945, p. 14.

⁵ Ware, A., *op. cit.*

que un problema de apreciación inteligente de las circunstancias, un problema de ética y de lealtad a los intereses superiores del país”⁶.

En la actualidad, la importancia de los partidos políticos ha alcanzado tal significación que es imposible entender la sociedad política sin ellos. Así, Hernández Bravo señala que “la política es y será hecha desde los partidos y por los partidos, de modo que su mera existencia se ha convertido en sinónimo de vida política modernamente organizada como tal y de viabilidad del ejercicio del poder”⁷.

La existencia de los partidos políticos en el seno del Estado, según afirma Hernández Bravo, nos lleva a la problemática de su legalización y posterior constitucionalización; lo que, a su vez, implica un control estatal sobre su naturaleza, su actividad y su condición jurídica.

A nivel europeo, las fronteras nacionales siguen separando la vida política de los distintos Estados miembros⁸. Esto quiere decir que cada país tiene su propio sistema legislativo y electoral, puesto que cada uno de estos sistemas está hecho “a medida” de la estructura y peculiaridades de sus gobiernos. Como consecuencia de ello, Constantinesco señala que la Unión Europea no constituye aún un “espacio político”, incluso cuando se han creado unas elecciones al Parlamento europeo (que, en realidad, resultan ser una suma de elecciones nacionales).

Por último, debemos señalar que el TUE⁹, en su art. 10, establece el estatuto que deben seguir los partidos políticos y las normas relativas a su financiación. Concretamente, dicho estatuto persigue dos funciones principales: en primer lugar, otorgar unas reglas comunes –creando así un marco jurídico similar–; y, en segundo lugar, contribuir a la formación de una conciencia política europea¹⁰.

⁶ Ferrero Rebagliati, R., *cit.*, nota 4, p. 18.

⁷ Hernández Bravo, J. “La delimitación del concepto de partido político. Las teorías sobre el origen y evolución de los partidos” en Abreu Fernández, V. y Mella Márquez, M. (coords.), *Curso de partidos políticos*, Ediciones AKAL, 1997, p. 13.

⁸ Constantinesco, V., “Los partidos políticos y sus fundaciones en el ámbito europeo”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 35, 2015, p. 342.

⁹ Tratado de la Unión Europea, ratificado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 30 de marzo de 2010, núm.83.

¹⁰ Constantinesco, V., *op. cit.*

2.2. Legislación relativa a la libertad de reunión y asociación

2.2.1. Cuestiones previas

Las libertades de reunión y asociación aparecen recogidas en multitud de normativas internacionales. Procedemos, por tanto, a hacer una breve revisión del marco legislativo en el que se encuadran.

La *Declaración Universal de Derechos Humanos*¹¹, de 10 de diciembre de 1948, recoge en su art. 20:

- (1) Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.
- (2) Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación.

De forma similar, el art. 23.4 establece el derecho de toda persona a fundar y formar parte de sindicatos, con el fin de defender sus intereses como trabajador.

Por otra parte, y de forma más extensa, los arts. 21 y 22 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*¹² recogen el derecho de reunión pacífica y el de asociación, respectivamente. Tal y como afirman Carrera y Cierva¹³, las limitaciones al ejercicio de estos derechos son menores que las introducidas en el *Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales*¹⁴ (y que estudiaremos más adelante). Además, Lasagabaster¹⁵ señala que dichas limitaciones tienen un alcance personal más amplio en el CEDH, en cuanto que incluyen las relativas a los funcionarios de las Administraciones Públicas.

¹¹ Declaración Universal de los Derechos Humanos, Resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948.

Esta Carta fue proclamada en París, el 10 de diciembre de 1948, por la Asamblea General de las Naciones Unidas. La Declaración marca un hito en la historia de los derechos humanos, pues fue elaborada por los representantes de todas las regiones del mundo (tras la II Guerra Mundial) y se identifica con el ideal común de todos los pueblos democráticos. La Carta, además, establece por primera vez los derechos fundamentales que deben protegerse a nivel global (www.un.org).

¹² Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por Resolución de la Asamblea General. 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976.

¹³ Carrera, E. G., y Cierva, J. de la, “Libertad de asociación y terrorismo. Análisis de casos fronterizos”, *Proyecto I+D+I del Ministerio de Ciencia e Innovación*, 2008, p. 327.

¹⁴ Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950. Entrada en vigor: 3 de septiembre 1953.

¹⁵ Lasagabaster Herrarte, I., “Artículo 11. Libertad de reunión y asociación” en Lasagabaster Herrarte, I. (Dir.), *Convenio Europeo de Derechos Humanos. Comentario sistemático*, Thomson Reuters, Pamplona, 2009, p. 419.

Igualmente, la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*¹⁶ recoge en su art. 12 tanto la libertad de reunión como la de asociación, en una estructura similar a la que veremos en el CEDH. Concretamente, el art. 12.2 se refiere en exclusiva a los partidos políticos al afirmar: “2. Los partidos políticos a escala de la Unión contribuyen a expresar la voluntad política de los ciudadanos de la Unión”.

Por último, cabe mencionar el art. 6 del *Tratado de la Unión Europea*¹⁷, en el que se reconocen los derechos de reunión y asociación y en el que, además, se obliga a la Unión a adherirse al CEDH. Sin embargo, pese a los avances que se han producido en la jurisprudencia comunitaria, no se ha producido aún esa adhesión. Rodríguez¹⁸ señala que el Consejo consultó en 1996 al TJUE sobre este asunto, y la respuesta no arrojó esperanza de adhesión alguna. Actualmente, la adhesión sólo sería factible si se modificase el TUE y concediese al Tribunal de Justicia competencias en materia de derechos humanos (labor compleja y poco deseable por los Estados miembros).

En los siguientes capítulos vamos a centrarnos únicamente en el estudio del art. 10 y del art. 11 del CEDH, puesto que la jurisprudencia del TEDH basa sus resoluciones en el contenido de dicho Convenio –y esto facilitará la comprensión de la jurisprudencia creada en torno a la disolución de partidos–.

2.2.2. Artículo 10 CEDH: Libertad de expresión

El Tribunal de Estrasburgo ha reiterado la idea de que la libertad de expresión es uno de los elementos fundamentales de la democracia¹⁹. Siendo consecuente con esta idea, el TEDH en su sentencia de 27 de febrero de 2001, sostuvo que “la libertad de expresión

¹⁶ Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, firmado en Niza el 7 de diciembre de 2000. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, 18 de diciembre de 2000, núm. 364.

La Carta fue proclamada por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión de la Unión Europea. Esta Carta no forma parte del TUE; sin embargo, desde su ratificación en Lisboa (2007) se hace vinculante para todos los Estados por remisión del art. 6 del TUE.

¹⁷ Tratado de la Unión Europea, ratificado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 30 de marzo de 2010, núm.83.

¹⁸ Rodríguez Barrigón, J.M., “Unión Europea y Convenio Europeo de Derechos Humanos: la cuestión abierta de la adhesión”, *Anuario de la Facultad de Derecho*, n. 23, 2005, pp. 106-107.

¹⁹ Magdaleno Alegría, A., “Libertad de expresión y partidos políticos en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, n. 11, 2007, p. 436.

constituye uno de los pilares fundamentales de una sociedad democrática y una de las condiciones básicas para que ésta progrese”²⁰.

Cualquier restricción que el Estado decida llevar a cabo deberá ser interpretada de manera restrictiva y ajustarse siempre a los principios de pluralismo, tolerancia y espíritu de apertura que caracterizan al modelo de sociedad democrática²¹.

Así, el art. 10.1 del CEDH establece:

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 a las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa.

Uno de los casos más representativos del derecho a expresarse libremente es el *Caso Féret contra Bélgica*²². En dicha sentencia el TEDH sostuvo que los partidos políticos debían evitar hacer pronunciamientos que incitasen a la discriminación racial, dado que tales ideas son contrarias a la democracia (pueden, incluso, llegar a provocar su destrucción) y no pueden quedar amparadas por la protección del CEDH²³. El Tribunal añadió que, al igual que ocurre con la libertad de expresión, la libertad de discurso político presenta ciertas limitaciones y no tiene carácter absoluto.

El *Caso Féret contra Bélgica*, por tanto, sentó las bases de la libertad de expresión y el discurso de odio en relación con los partidos políticos.

En definitiva, Quesada Alcalá señala que uno de los aspectos de la libertad de expresión que presenta mayores carencias es, precisamente, la que tiene que ver con los deberes y las obligaciones de los políticos. De hecho, Quesada Alcalá subraya el hecho de que las únicas normas que se han elaborado con el fin de llenar ese vacío legal proceden de la Comisión Europea (con medidas promocionales contra el racismo) y del Consejo de Europa junto con el Parlamento Europeo (como es el caso de la Carta de los Partidos Políticos Europeos para una Sociedad No Racista, del 25 de septiembre de 2003)²⁴.

²⁰ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección 3ª) de 27 de febrero 2001, caso Jerusalem contra Austria, (26958\95).

²¹ Magdaleno Alegría, A., *cit.*, nota 19.

²² Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 16 de julio de 2009, caso Féret contra Bélgica (15615\07).

²³ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 16 de julio de 2009, *ibidem*, FJ 54.

²⁴ Quesada Alcalá, C., “La labor del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en torno al discurso de odio de los partidos políticos: coincidencias y contradicciones con la jurisprudencia española”, *Revista electrónica de estudios internacionales (REEI)*, N. 30, 2015, p. 19.

Sin embargo, no existe una posición uniforme en relación a los límites de la libertad de expresión en el caso del discurso político de los partidos. El TEDH ha reiterado que son los tribunales nacionales quienes deben determinar, en primer lugar, si existen o no circunstancias suficientes que justifiquen la injerencia del art. 10 del Convenio²⁵. Es decir, que el discurso político “impopular” sí queda amparado por el art. 10 del CEDH, mientras que el discurso que busca únicamente crear un ambiente social de odio e intolerancia, no.

2.2.3. Artículo 11 CEDH: Libertad de reunión y asociación

El art. 11.1 del Convenio recoge dos libertades distintas, la de reunión y la de asociación, aunadas en un mismo precepto:

Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación, incluido el derecho de fundar con otros sindicatos y de afiliarse a los mismos para la defensa de sus intereses.

La gran mayoría de los países que forman parte del Consejo de Europa regulan ambos derechos de forma diferenciada e individual, como es el caso de España, cuya Constitución de 1978 regula el derecho de reunión en el art. 21, y el derecho de asociación, seguidamente, en el art. 22²⁶. Se trata de dos conceptos jurídicos muy cercanos entre sí en cuanto a la finalidad que persiguen, puesto que se configuran como instrumentos indispensables en las sociedades democráticas. Ambos son necesarios para que los ciudadanos puedan formar opiniones públicas libres y puedan compartirlas con

²⁵ Quesada Alcalá, C., *cit.*, nota 24, p. 30.

²⁶ Constitución Española. *Boletín Oficial del Estado*, 29 de diciembre de 1978.

Artículo 21

1. Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de este derecho no necesitará autorización previa.
2. En los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones se dará comunicación previa a la autoridad, que sólo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes.

Artículo 22

1. Se reconoce el derecho de asociación.
2. Las asociaciones que persigan fines o utilicen medios tipificados como delito son ilegales.
3. Las asociaciones constituidas al amparo de este artículo deberán inscribirse en un registro a los solos efectos de publicidad.
4. Las asociaciones sólo podrán ser disueltas o suspendidas en sus actividades en virtud de resolución judicial motivada.
5. Se prohíben las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar.

otros²⁷. Ambos tienen la consideración de libertades de titularidad individual, al mismo tiempo que se conceptúan como derechos colectivos o de ejercicio colectivo²⁸.

Por el contrario, el contenido material de los mismos nos permite diferenciarlos en cuanto que el derecho de asociación implica la existencia de un vínculo estable entre personas y de una estructura organizativa permanente que no presenta el derecho de reunión.

En el proceso de elaboración del CEDH se planteó estructurar el articulado en función de la distinción de tres derechos diferentes: de reunión pacífica, de asociación pacífica y de fundar sindicatos y afiliarse a ellos. Finalmente, por entender comprendido el último derecho en el concepto de asociación general, se terminó descartando esta posibilidad²⁹. Igualmente problemático fue el hecho de que algunas prácticas como el *closed shop*³⁰ podrían quedar comprendidas dentro del concepto de derecho de asociación sindical que el Convenio planteaba y, por tanto, quedar reconocidas legítimamente.

En la actualidad, ambos conceptos aparecen recogidos en el art. 11, no siendo tal colocación arbitraria. El art. 10 que lo precede regula la libertad de expresión, lo que permite arrojar una luz en cuanto a la interpretación del art. 11 y hace a éste adquirir la consideración de norma especial en relación al art. 10³¹. En efecto, cuando se produce la prohibición de una reunión o de una asociación con el propósito de coartar la libre expresión de determinados ideales o reivindicaciones por parte de sus participantes, existe por parte del Tribunal de Estrasburgo un doble criterio³². Unas veces el asunto se conduce

²⁷ Bilbao Ubillos, J.M., “Las libertades de reunión y asociación: algunas vacilaciones en una trayectoria de firme protección” en García Roca, J. y Santolaya P. (coord.), *La Europa de los Derechos. El Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Centro de estudios políticos y constitucionales, Madrid, 2005, pp. 565 – 566.

²⁸ Los derechos de reunión y asociación se conceptúan como complemento de los derechos individuales, indispensables para formar el marco democrático desde el siglo XIX. El carácter colectivo deriva de la imposibilidad de su ejercicio de forma individual; esto no impide apreciar aspectos individuales, así como la libertad negativa a no pertenecer a ninguna asociación.

²⁹ Lasagabaster Herrarte, I., *cit.*, nota 15, p. 570.

³⁰ Galiana Moreno, J. M., “El ‘closed shop’ ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, *Revista de trabajo*, n. 67-68, 1982.

Este concepto hace referencia a un tipo de cláusula susceptible de ser incluida en un convenio colectivo, mediante la cual se impone la afiliación previa a un sindicato como condición indispensable para poder ser contratado. El *closed shop* es contrario al derecho de libertad sindical negativa.

Esta cuestión se terminaría planteando posteriormente ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

³¹ Lasagabaster Herrarte, I., *cit.*, nota 15, p. 574.

³² Bilbao Ubillos, J.M., *op. cit.*, p. 567.

por el ámbito del art. 10 (como es el *Caso Varli y otros contra Turquía*³³), relegándose el derecho de reunión a segundo plano; y otras veces por el del art. 11 (*Caso Stankov y Organizaciones Macedonia Unida Ilinden contra Bulgaria*³⁴), al considerarse éste como ley especial del art. 10 y quedar la libertad de expresión englobada en el derecho de reunión.

El art. 11.2 del Convenio, por su parte, establece los límites que se permiten establecer al ejercicio de dichas libertades. La limitación a estos derechos fundamentales debe estar siempre fundamentada en la protección ulterior de la seguridad pública, el orden, la salud o la moral, además de que tan sólo se admitirán aquellas limitaciones previamente respaldadas por la ley. Concretamente, dicta así el art. 11.2:

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.

Bilbao Ubillos recuerda que la jurisprudencia viene exigiendo la existencia previa de normas que sean de fácil acceso para la ciudadanía y que la disposición a aplicar sea lo suficientemente precisa como para que todo individuo sea capaz de prever –de una forma razonable y sin necesidad de explicaciones aclaratorias– las consecuencias de sus actos³⁵. Sin embargo, pocas han sido las veces que el TEDH ha tenido que pronunciarse en este respecto por no presentar mucha controversia³⁶.

A la hora de determinar la validez de las posibles limitaciones que se impongan al ejercicio de estas libertades, los órganos competentes suelen aplicar un Test de Convencionalidad, el cual se entiende superado si la medida cumple con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

³³ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección 2ª) de 19 de octubre 2004, caso Varli y otros contra Turquía, (38586/97).

³⁴ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección 1ª) de 2 de octubre 2001, caso Stankov y United Macedonian Organisation Ilinden contra Bulgaria, (29222/95).

³⁵ Bilbao Ubillos, J.M., *cit.*, nota 27, p. 568.

³⁶ En el ya mencionado caso de Ezelin contra Francia, de 26 de abril de 1991, el demandante basó sus alegaciones en que la norma disciplinaria que era de aplicación al caso contenía una definición muy genérica de la conducta sancionada. Es uno de los pocos casos que se ha pronunciado en este asunto, puesto que el TEDH no ha mostrado un excesivo rigor a la hora de entender satisfecho el requisito legal de la medida y, de hecho, lo considera cumplido en cuanto existe apelación a algún principio constitucional. Bilbao Ubillos, J.M., *cit.*, nota 27, p. 570.

2.2.3.1. *Derecho a la libertad de reunión*

Las libertades contenidas en los arts. 9 y 10 –libertad de opinión y libertad de expresión, respectivamente– no tendrían razón de ser si no estuviesen respaldadas por la existencia de un derecho a reunirse y compartir esas ideas y convicciones con otras personas³⁷.

Así, el art. 11.1 sólo protege las reuniones de carácter pacífico, dejando desprovistas de protección legal aquellas cuyo fin sea de naturaleza violenta, así como aquellas otras que lo adquieran en el transcurso de la misma. Esta idea se recogió en el *Caso Ezelin contra Francia*³⁸.

Por su parte, la STEDH de 21 de junio de 1988³⁹, estableció los límites de la actuación proteccionista a la que están obligadas las autoridades de los Estados. El derecho de reunión no se entiende totalmente respetado por las autoridades hasta que éstas hayan demostrado haber llevado a cabo acciones positivas para proteger el desarrollo de las mismas. Es decir, no basta con no prohibir la celebración de reuniones, sino que debe existir un esfuerzo por parte de los Estados correspondientes en evitar que terceros puedan alterar su pacífico desarrollo.

No obstante, resulta problemático definir el concepto de “reunión pacífica”. Así lo afirma Martín y Nanclares⁴⁰ cuando señala que en la práctica vienen causando problemas interpretativos aquellas provocaciones y bloqueos que entorpecen el normal desempeño de la vida cívica.

Respecto al ámbito de protección por parte de los Estados, el TEDH ha considerado que éste debe extenderse no sólo durante la celebración de la reunión, sino también antes y después. Éste último caso sería el aplicable a aquellas situaciones en las que algún empleado es sancionado o despedido por haber tomado parte de alguna manifestación o reunión en defensa de sus ideales (aunque estos no sean compartidos por la empresa empleadora), como sí ocurrió en el *Caso Ezelin contra Francia*, arriba mencionado.

³⁷ Bilbao Ubillos, J.M., *cit.*, nota 27, p. 566.

³⁸ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 26 de abril 1991, caso Ezelin contra Francia, (10802\84), FJ 38.

³⁹ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 21 de junio 1988, caso Plattform “Ärzte Für Das Leben” contra Austria, (10126\82), FJ 27-29.

⁴⁰ Martín y Nanclares, J. P. de, “Artículo 12. La libertad de reunión y asociación” en Mangas Martín, A. (Dir.), *Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea. Comentario artículo por artículo*, Fundación BBVA, Bilbao, 2008, pp. 291-292.

2.2.3.2. *Derecho a la libertad de asociación*

Dada la falta de precisión significativa que el art. 11 hace respecto de las “asociaciones”, habrá que atender a los pronunciamientos del Tribunal. En este sentido, Bilbao Ubillos⁴¹ sostiene que el contenido del derecho de asociación es doble: por un lado, comprende el derecho individual a crear una asociación o adherirse a una; por otro lado, incluye la libertad de organización y actuación sin trabas injustificadas.

De manera paralela, el contenido también se extiende a su vertiente negativa, esto es, al derecho a poder abandonar la asociación en cualquier momento o a no formar parte de ella sin sufrir por ello coacciones o presiones⁴². Bilbao Ubillos defiende que las relaciones internas entre los miembros de la organización quedan fuera del ámbito de protección del art. 11 del CEDH. Es decir, que las decisiones (arbitrarias o no) de sus órganos de gobierno, los estatutos que la constituyen, así como cualquier otra decisión organizativa de la asociación no queda protegida al amparo del Convenio mientras no afecte a terceros⁴³.

Dado que este derecho implica la intervención voluntaria de los individuos para la consecución de unos fines, el TEDH ha estimado que dicha libertad implica también la libertad de no asociarse –con ciertas salvedades–⁴⁴. En el caso *Young, James y Webster contra Reino Unido*⁴⁵ el Tribunal observó que la protección de las opiniones personales (libertad de pensamiento, conciencia, religión y expresión) quedan englobadas en el contenido del art. 11 del CEDH. En dicho asunto, los implicados se habían negado a afiliarse a un sindicato por ser contrario a sus convicciones personales, lo que queda amparado por el ámbito de libertad del derecho de asociación.

Conviene destacar que la garantía de la libertad de asociación se hace con carácter general, es decir, hace referencia a todos los niveles del ámbito político, sindical y

⁴¹ Bilbao Ubillos, J.M., *cit.*, nota 27, p. 576.

⁴² Bilbao Ubillos, J.M., *cit.*, nota 27, p. 585.

⁴³ En el caso *Johansson contra Suecia*, de 7 de mayo de 1990, el TEDH recuerda a los demandantes que el art. 11 protege a los sindicatos y sus miembros de las injerencias producidas por parte del Estado, no a éstos de las propias normas de la organización. De hecho, el Tribunal subraya que uno de los contenidos del derecho de asociación es precisamente la libertad que se le concede a éstas para poder dotarse de sus propias normas.

⁴⁴ Lasagabaster Herrarte, I., *cit.*, nota 15, p. 573.

⁴⁵ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 13 de agosto 1981, caso *Young, James y Webster contra Reino Unido*, (17806/77), FJ 57.

cívico⁴⁶. En este sentido, Martín y Nanclares destaca la relevancia de los sindicatos como una forma concreta de asociación, especialmente en cuanto que los destinatarios de la Carta son las instituciones, los órganos y los organismos de la Unión Europea.

Por último, cabe destacar que los partidos políticos (al igual que los sindicatos) son también asociaciones en el sentido del art. 12.1 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Así se estableció en el *Caso Partido Comunista Unificado de Turquía (TBKP) contra Turquía*⁴⁷. Según lo establecido en dicha sentencia, el Tribunal considera que la literalidad del art. 11 no excluye de su consideración a los partidos políticos. A este respecto, el TEDH señaló que la conjunción “incluido” del art. 11.1 muestra que la fundación de sindicatos es tan sólo un ejemplo – de entre los muchos que quedan englobados en la libertad de asociación –. De hecho, los partidos “constituyen una de las formas más importantes de asociación protegidas por esta disposición”⁴⁸.

2.3. Test de Convencionalidad

Como ya se ha mencionado, el apartado 2 del art. 11 del CEDH establece las limitaciones al derecho de reunión y asociación que son consideradas legítimas por el Tribunal. En palabras de Barnés⁴⁹, el Test de Convencionalidad o de proporcionalidad que vamos a estudiar puede definirse como:

el conjunto de criterios o herramientas que permiten medir y sopesar la licitud de todo género de límites normativos de las libertades, así como las de cualesquiera interpretaciones o aplicaciones de la legalidad que restrinjan su ejercicio, desde un concreto perfil o punto de mira: el de la inutilidad, innecesaridad y desequilibrio del sacrificio.

De acuerdo a lo expuesto por el Tribunal de Estrasburgo en el *Caso Herri Batasuna y Batasuna contra España*⁵⁰, a la hora de resolver este tipo de asuntos se parte siempre de la premisa de que la limitación del art. 11 constituye una grave injerencia a los derechos fundamentales. El trabajo del Tribunal consistirá en discernir si la medida adoptada está

⁴⁶ Martín y Nanclares, J. P. de, *cit.*, nota 40, p. 288.

⁴⁷ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 30 de enero 1998, caso Partido Comunista Unificado de Turquía contra Turquía, (19392\92).

⁴⁸ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *ibidem*, FJ 23.

⁴⁹ Barnes, J., “El principio de proporcionalidad. Estudio preliminar”, *Revista Cuadernos de Derecho Público*, n. 5, 1998, p. 16.

⁵⁰ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección 5ª) de 30 de junio 2009, caso Herri Batasuna y Batasuna contra España, (25803\04; 25817\04).

prevista por la ley estatal y, posteriormente, si se cumplen las tres condiciones del Test de Convencionalidad (fin legítimo, necesidad y proporcionalidad), en cuyo caso la limitación será considerada legítima y no existirá vulneración del derecho de reunión y asociación.

2.3.1. Previsión en la ley

En primer lugar, y a tenor literal del art. 11, las limitaciones impuestas por las autoridades del Estado deben estar previstas por ley. En este sentido, el TEDH se remite a la legislación estatal del Estado que, en un principio, adopta la medida limitativa del derecho de asociación o reunión.

Además, el TEDH exige que las normas en cuestión sean claras y previsibles. Sin embargo, es importante señalar que el propio Tribunal ha reconocido la imposibilidad de exigir una precisión absoluta en la interpretación de las leyes (*caso Herri Batasuna y Batasuna contra España*⁵¹; *caso Partido Nacionalista Vasco-Organización Regional de Iparralde contra Francia*⁵²); por lo tanto, se concede un margen de discrecionalidad a las autoridades⁵³.

En segundo lugar, las medidas adoptadas deben superar un particular Test de Convencionalidad. En este epígrafe nos centraremos en éste último requisito, para entender en qué consiste, qué tres niveles abarca y, sobretodo, qué jurisprudencia existe en relación al mismo.

2.3.2. Fin legítimo

En lo que se refiere a la persecución de un fin legítimo, Aláez⁵⁴ señala que el TEDH exige que la medida prohibitiva persiga un bien socialmente relevante. Además, las razones admitidas por el Tribunal se corresponden con las enumeradas por el art. 11 del CEDH: “seguridad nacional, la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención

⁵¹ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección 5ª) de 30 de junio 2009, caso Herri Batasuna y Batasuna contra España, (25803\04; 25817\04), FJ 56-59.

⁵² Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección 1ª) de 7 de junio 2007, caso Partido Nacionalista Vasco-Organización Regional de Iparralde contra Francia, (71251\01), FJ 40-42.

⁵³ Carrera, E. G., y Cierva, J. de la, *cit.*, nota 13, p. 328.

⁵⁴ Aláez Corral, B., “Libertad de expresión e ilegalización de partidos políticos”, *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, n. 15, 2002, p. 38.

del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y libertades ajenos”.

Además, el TEDH ha añadido en múltiples ocasiones un nuevo fin legítimo –no incluido en esta lista– que se corresponde con la preservación de la integridad territorial del Estado (como ocurrió en el *Caso Egitim Ve Bilim Emekçileri Sendikası contra Turquía*⁵⁵).

Resulta relevante destacar algunas limitaciones a la consideración del fin legítimo apreciadas por el Tribunal de Estrasburgo. Así, Treviño Leyva⁵⁶ señala que los partidos políticos pueden perseguir cambios radicales en las estructuras constitucionales de los respectivos Estados, siempre y cuando cumplan dos condiciones. En primer lugar, el cambio perseguido ha de ser compatible con las normas democráticas del CEDH; en segundo lugar, los medios propuestos deben ser en todo caso democráticos y legales.

En este sentido, Díaz Picazo⁵⁷ destaca que son los medios, y no tanto los fines, los que tienen que ajustarse estrictamente al modelo democrático –únicamente en el caso de que el fin perseguido sea la reestructuración de las bases constitucionales–.

2.3.3. Necesidad de la medida en una sociedad democrática

La gravedad de la medida debe adecuarse a la trascendencia del comportamiento que se pretende recriminar; por tanto, la prohibición de un partido debe ser la última opción de entre todas las posibles⁵⁸. En este sentido, la restricción del art. 11 debe constituir una medida necesaria en una sociedad democrática, donde no existan medidas menos traumáticas; este requisito es lo que Saiz Arnáiz⁵⁹ califica como el verdadero *punctum dolens* del Test de Convencionalidad.

⁵⁵ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección 2ª) de 25 de septiembre 2012, caso *Egitim Ve Bilim Emekçileri Sendikası contra Turquía*, (20641\05).

⁵⁶ Treviño Leyva, M.A., “El derecho de asociación frente a la legalización de partidos políticos en España”, *Quid Iuris*, n. 25, 2014, p. 213.

⁵⁷ Díez Picazo, L. M., “Problemas constitucionales de la relevancia pública de los partidos políticos: el control judicial”, en *Jornadas de Estudio sobre el título preliminar de la Constitución*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1988, p. 57.

⁵⁸ Iglesias Báñez, M., “La ley de partidos políticos y el test de convencionalidad europeo. El diálogo entre el Tribunal Constitucional y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en torno a la ilegalización de Herri Batasuna y Batasuna”, *Teoría y realidad constitucional*, n. 25, 2010, p. 579.

⁵⁹ Saiz Arnáiz, A., “La disolución de partidos políticos y el derecho de asociación: el test de convencionalidad: art. 11 CEDH”, *Actualidad jurídica Aranzadi*, n. 533, 2002, p. 23.

En torno al requisito de necesidad en una sociedad democrática es imprescindible hacer una doble precisión.

En primer lugar, es preciso determinar qué se entiende por “sociedad democrática”. Iglesias Báñez la define como el “elemento fundamental del orden público europeo”, que queda caracterizado por el pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura. En este ámbito democrático, los partidos políticos se configuran como imprescindibles, ya que permiten el debate de asuntos de índole política sin necesidad de recurrir a la violencia y constituyen la vía idónea para desarrollar la libertad de expresión⁶⁰.

En segundo lugar, el Tribunal exige que la limitación al derecho de reunión y asociación debe responder a una “necesidad social imperiosa” (*caso Ezelin contra Francia*⁶¹; *caso Linkov contra República Checa*⁶²). Tal necesidad debe corresponderse con la existencia de un peligro potencial para la democracia, esto es, que haya quedado demostrada la existencia de un riesgo de daño por el contenido de los discursos del partido, que lleven a una concepción de las instituciones contraria al modelo de democracia existente⁶³.

En lo referente a esta última cuestión, el Tribunal de Estrasburgo suele admitir la necesidad de la medida únicamente cuando ésta tiene por fin el impedir el uso de medios antidemocráticos por parte de los partidos políticos. Así lo afirma Aláez Corral⁶⁴, cuando sostiene que el Convenio sólo prevé la protección de dos modelos de democracia: la democracia procedimental, que responde a la necesidad de impedir el uso de medios violentos; y la democracia militante, que requiere además la prohibición de aquellos partidos cuyo proyecto político sea no democrático, con independencia del uso o no de la violencia.

Tres son los requisitos que se suelen utilizar por parte del Tribunal de Estrasburgo para analizar la existencia de una verdadera necesidad democrática. Primero, que existan indicios razonables de un riesgo suficiente para la democracia; segundo, que los discursos

⁶⁰ Iglesias Báñez, M., *cit.*, nota 58.

⁶¹ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 26 de abril 1991, *cit.*, nota 35, FJ 49.

⁶² Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección 5ª) de 7 de diciembre 2006, caso Linkov contra República Checa, (10504\03), FJ 39.

⁶³ Iglesias Báñez, M., *cit.*, nota 58, p. 580.

⁶⁴ Aláez Corral, B., *cit.*, nota 54.

políticos de los dirigentes puedan ser atribuibles al partido en su conjunto; y, tercero, que dichos discursos o actos reflejen una sociedad no democrática⁶⁵.

En este sentido, podemos concluir que, desde el punto de vista del TEDH, la limitación al ejercicio de las libertades de reunión y asociación sólo es válida cuando se hayan empleado medios violentos o se persigan proyectos antidemocráticos y, además, no quepa la adopción de medidas menos traumáticas –como sanciones penales contra los miembros infractores– (*Caso Herri Batasuna y Batasuna contra España*⁶⁶; *Caso Refah Partisi y otros contra Turquía*⁶⁷). De lo contrario, tendrán la consideración de prácticas innecesarias en la sociedad democrática quien, a juicio del TEDH, debe soportar también aquellas ideas que puedan ser molestas u ofensivas (*Caso Refah Partisi y otros contra Turquía*⁶⁸).

2.3.4. Proporcionalidad de la medida

La medida adoptada debe ser proporcionada a la finalidad legítima perseguida. Normalmente el Tribunal de Estrasburgo valora conjuntamente la necesidad de la medida con la proporcionalidad de la misma.

Las autoridades nacionales del Estado afectado serán las competentes para evaluar la necesidad de la medida, para lo que será de aplicación la doctrina del “margen de apreciación”⁶⁹. Si bien es cierto que, en estos casos, dicho margen de apreciación es muy limitado –especialmente si lo comparamos con el que se practica respecto a otros derechos de alcance no político–. Teniendo en cuenta la elasticidad del término “necesidad”, será el TEDH en último término quien someta a un riguroso examen las decisiones emitidas por los tribunales nacionales. La sentencia del TEDH en el *Caso*

⁶⁵ Martí Sánchez, S., Recoder Vallina, T. y Sánchez Sánchez, J., “Libertad de reunión y asociación”, *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.14, 2006, pp. 270-271.

⁶⁶ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección 5ª) de 30 de junio 2009, *cit.*, nota 51.

⁶⁷ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 13 de febrero 2003, caso Refah Partisi y otros contra Turquía, (41344\98).

⁶⁸ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 13 de febrero 2003, *ibidem*, FJ 43.

⁶⁹ García Roca, F.J., “Soberanía estatal *versus* integración europea mediante unos derechos fundamentales comunes: ¿Cuál es el margen de apreciación nacional?” en García Roca, F.J. y Fernández Sánchez, P.A. (coords.), *Integración europea a través de los derechos fundamentales: de un sistema binario a otro integrado*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009, p.44.

*Stankov y Organizaciones Macedonia Unida Ilinden contra Bulgaria*⁷⁰, 2 de octubre de 2001, delimita cuál es el papel del Tribunal llegado este punto:

Cuando el Tribunal lleva a cabo su examen, su tarea no es la de sustituir con su propio punto de vista, el de las autoridades nacionales, sino revisar, conforme al artículo 11, las resoluciones que tomaron. Esto no quiere decir que tenga que limitarse a decidir si el Estado demandado ejerció su discrecionalidad de forma razonable, cuidadosa y de buena fe; debe examinar la injerencia de la que se quejan, a la vista de todo el asunto y determinar, tras haber establecido que perseguía un «fin legítimo», si era proporcionado al fin y si las razones aducidas por las autoridades son «relevantes y suficientes» para justificarla.

Iglesias Báñez⁷¹ sostiene que el Tribunal de Estrasburgo tiene en cuenta una amplia variedad de criterios a la hora de estudiar el requisito de la proporcionalidad. Así, se suelen analizar sus actividades, ideología de partido, declaraciones públicas de los dirigentes, decisiones judiciales que hayan recaído sobre algunos de sus miembros o la posible vinculación de la organización a algún grupo terrorista. Es decir, que basta con que la ideología del partido sea contraria a los principios democráticos para considerar proporcionada la medida; no siendo imprescindible que se hayan llevado a la práctica acciones antidemocráticas. Por otra parte, estas premisas no impiden a los partidos promover cambios constitucionales, siempre y cuando los medios propuestos sean legales y el resultado no contradiga los principios constitucionales.

En consecuencia, debemos resaltar que la adopción de medidas tan drásticas como la prohibición o ilegalización de una asociación tan sólo debe considerarse aceptable en la sociedad democrática cuando la gravedad de las actividades de la misma atente contra los principios democráticos. El Tribunal mantiene esta posición alegando que, si bien el modelo de democracia reside en la posibilidad de la libre expresión, ésta no puede entenderse como un medio para incitar o justificar el uso de la violencia en la consecución de fines políticos (*Caso Herri Batasuna y Batasuna contra España*⁷²; *Caso Eusko Abertzale Ekintza-Acción Nacionalista Vasca contra España*⁷³). En este caso, el Estado no queda obligado a proteger la libertad de expresión, ya que ésta ha quedado desvirtuada;

⁷⁰ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección 1ª) de 2 de octubre 2001, caso *Stankov y United Macedonian Organisation Ilinden contra Bulgaria*, (29222\95), FJ 87.

⁷¹ Iglesias Báñez, M., *cit.*, nota 58, p. 581.

⁷² Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección 5ª) de 30 de junio 2009, *cit.*, nota 51.

⁷³ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección 3ª) de 15 de enero 2013, caso *Eusko Abertzale Ekintza- Acción Nacionalista Vasca contra España*, (40959\09).

ya no cumple con la finalidad para la que fue concebida: la resolución mediante el diálogo de los problemas sociales⁷⁴.

⁷⁴ Magdaleno Alegría, A., *cit.*, nota 19, p. 442.

3. DESARROLLO

3.1. Discurso político de los nuevos partidos en Europa

Como se ha podido observar en los últimos años, se ha producido un gran crecimiento de la extrema derecha en muchos de los países del continente europeo. Löwy y Sittel⁷⁵ muestran cómo la derecha xenófoba ha llegado a obtener entre el 10 y el 20% de los votos en un periodo escaso de diez años. Mientras que en algunos países (como Francia, Dinamarca y Reino Unido) esas fuerzas políticas alcanzaron hasta el 30% de los votos.

La extrema derecha que presenciamos hoy en día no es uniforme, al contrario, representa un amplio espectro. Existen partidos que se definen a sí mismos como seguidores de la ideología neonazi –Amanecer Dorado–, otros están perfectamente integrados en las instituciones parlamentarias –UDC–, mientras que otros se definen a sí mismos como “antisistema” y permanecen fuera de las instituciones democráticas del poder –FN–⁷⁶. No obstante, todos los partidos políticos que vamos a tener en cuenta para el objeto de esta investigación tienen algo en común: la xenofobia, el discurso de odio hacia los inmigrantes y, específicamente, la islamofobia.

Las políticas que promueven la islamofobia en Europa se han venido reforzando en los últimos años con motivo del conflicto sirio, el terrorismo del Estado Islámico y los continuos ataques terroristas en los países europeos⁷⁷. Como Löwy y Sittel señalan, muchas de estas situaciones se manipulan por los partidos de extrema derecha en beneficio propio y sirven como instrumento para transmitir una sensación de odio y rechazo a la comunidad musulmana⁷⁸.

Probablemente, uno de los partidos que encabezan este creciente movimiento en la política europea es FN en Francia. El partido, liderado por Marine Le Pen, se ha venido renovando en los últimos años (lo que ha ayudado a su impulso electoral) y representa el prototipo de las distintas fuerzas de extrema derecha⁷⁹. Le Pen publicaba a principios de este año su programa político para las elecciones presidenciales francesas, 144

⁷⁵ Löwy, M. & Sittel, F., *cit.*, nota 2, p. 21.

⁷⁶ Löwy, M. & Sittel, F., *idem*.

⁷⁷ Dorna, A., *cit.*, nota 1, pp. 105-107.

⁷⁸ Löwy, M. & Sittel, F., *ibidem*, p. 25.

⁷⁹ Dorna, A., *cit.*, nota 1, p. 108.

Engagements Présidentiels, que refleja perfectamente el sentir ideológico del resto de partidos de extrema derecha. Entre sus compromisos de gobierno, Le Pen recoge la limitación de derechos de inmigrantes, la restricción de libertades religiosas (primacía del laicismo), el alejamiento de Francia de las instituciones de la UE y un cambio en la legislación de asilo (motivada por la entrada de refugiados sirios).

Por su parte, otros partidos como FPÖ en Austria y AfD en Alemania se han sumado a esta posición xenófoba y de rechazo hacia los refugiados del conflicto sirio. Mientras que el primero se presenta bajo el lema “Austria y los austríacos primero”, AfD lo hace con otro más directo “el Islam no pertenece a Alemania”. No obstante, ambos comparten posturas políticas muy cercanas en relación al trato de las minorías musulmanas y apuestan por repatriaciones en masa.

En definitiva, todos estos discursos políticos (de partidos que, por otra parte, no han llegado al poder y trabajan desde la oposición) incitan al odio de colectivos de personas por razón de su religión, etnia o cultura. Es en este sentido en el que se pronuncia el TEDH (*Caso Féret contra Bélgica*), y sostiene que determinados niveles de discurso de odio pueden llegar a poner en peligro la paz social y la estabilidad política de los Estados⁸⁰.

Adicionalmente, señala en su sentencia que la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) estigmatizó el uso de discursos xenófobos por parte de los partidos de extrema derecha e incidió en la inquietud que esta realidad le suscitaba⁸¹.

3.2. Revisión Jurisprudencial

3.2.1. Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

Una vez ya establecida la regulación del CEDH en relación a las libertades de reunión y asociación, nos detendremos a estudiar la jurisprudencia del TEDH en relación a la ilegalización de partidos políticos en el ámbito europeo. En primer lugar, analizaremos las sentencias más relevantes cuyo fondo haya estado vinculado a la limitación del ejercicio de las libertades del art. 11 del Convenio.

⁸⁰ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 16 de julio de 2009, *cit.*, nota 22, FJ 73.

⁸¹ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 16 de julio de 2009, *cit.*, nota 22, FJ 74.

Desde el año 1981, con el *Caso Young, James y Webster contra Reino Unido*⁸², disponemos de jurisprudencia relacionada con el tema que nos ocupa. En un primer momento, las primeras sentencias que analizaremos buscaban establecer una delimitación al contenido material del art. 11 del CEDH; esto es, aclarar qué queda incluido dentro de su protección (y no se desprende del tenor literal del artículo). Ese es el caso de *Young, James y Webster contra Reino Unido*, donde los demandantes fueron despedidos por negarse a afiliarse a alguno de los sindicatos con los que su empresa había suscrito un acuerdo de sindicación obligada. El Tribunal, en este caso, alegó que el art. 11 no garantizaba únicamente la “libertad positiva” de asociación, sino que también implicaba la existencia de un “derecho negativo” de no ser obligado a afiliarse a una asociación o sindicato. Concretamente, el TEDH anunció que el citado artículo “se dirige a proteger al individuo contra el hecho de estar agrupado con otros individuos con los que no está de acuerdo o para fines que no aprueba”⁸³.

En relación con esta sentencia, Byre⁸⁴ destacó el hecho de que el TEDH hiciera especial énfasis en el grado de protección que merecía el derecho negativo de asociación frente al positivo (sí recogido expresamente en el Convenio).

Pocos años después, nos encontramos con una sentencia especialmente relevante, el *Caso Plattform “Ärzte Für Das Leben” contra Austria*⁸⁵, de 21 de junio de 1988. En este caso, el TEDH valoró la legitimidad de la limitación que el Estado de Austria había establecido respecto del art. 11 del Convenio (concretamente, respecto del derecho de reunión). En este caso, la Plattform “Ärzte Für Das Leben” (Plataforma “Médicos para la Vida”) se manifestaba autorizadamente contra la práctica del aborto, al mismo tiempo que un grupo de personas –con actitudes manifiestamente violentas– se interponía en el recorrido programado y amenazaba la pacífica marcha de la manifestación. En este contexto, las autoridades austríacas se vieron obligadas a reconducir a los manifestantes de vuelta al punto de inicio, dando así fin a la protesta.

Esta sentencia nos es de relevancia ya que es una de las primeras veces que el

⁸² Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 13 de agosto 1981, caso Young, James y Webster contra Reino Unido, (17806\77).

⁸³ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 13 de agosto 1981, *op. cit.*, FJ 6.

⁸⁴ Byre, A.D., “Freedom of association under European Convention” en Byre, A.D. y Byfield B.Y., (ed.), *International Human Rights Law in the Commonwealth Caribbean*, Martinus Nijhoff Publishers, 1991, p. 301.

⁸⁵ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 21 de junio 1988, caso Plattform “Ärzte Für Das Leben” contra Austria, (10126\82).

Tribunal de Estrasburgo se pronuncia sobre los límites de la protección del art. 11 del CEDH. Según el TEDH, “aunque los Estados Contratantes deben tomar medidas razonables y adecuadas para el desarrollo pacífico de las manifestaciones legales, no pueden garantizarlo absolutamente y tienen amplias facultades discrecionales en la elección de los medios que se han de utilizar”⁸⁶. Es decir, que el contenido del art. 11 no se reduce a un mero deber de no injerencia del Estado, sino que requiere en ocasiones la adopción de medidas positivas (proteger el desarrollo pacífico de la manifestación); si bien esto no implica la obligación de garantizar un resultado favorable.

El 26 de abril de 1991 el TEDH se pronuncia por primera vez sobre el Test de Convencionalidad en el *Caso Ezelin contra Francia*⁸⁷. El Tribunal de Estrasburgo fija, así, el estándar que sigue hasta el día de hoy para determinar si existe verdaderamente violación de las libertades del art. 11 del Convenio. En este sentido, recordamos que el Tribunal hace una doble valoración: en primer lugar, estudia si existe o no injerencia en la libertad de reunión pacífica; en segundo lugar (si la cuestión anterior es afirmativa), valora si dicha injerencia está justificada mediante el Test de Convencionalidad.

En este caso, el Tribunal consideró que la injerencia estaba prevista por la ley, si bien tan sólo se hacía referencia a la misma en el código deontológico del Colegio de Abogados. El Decreto que lo regulaba exigía que, hasta en las actividades extra profesionales, los abogados debían someterse a una serie de obligaciones específicas (entre las que se encuentra el respeto a las autoridades judiciales).

Igualmente, el Tribunal también consideró que la medida perseguía un fin legítimo, esto es, la “defensa del orden”. El Tribunal entendió que los tribunales estatales trataban de castigar la actitud del abogado de no haberse alejado de los incidentes; apoyando con su actitud pasiva ciertos excesos cívicos. Sin embargo, el TEDH consideró que sí se había producido violación del art. 11 del Convenio, puesto que la injerencia no era necesaria en una sociedad democrática. La sanción, aunque mínima, se entiende que no fue proporcional. Se concluye que “la libertad para tomar parte en una reunión pacífica – en este caso, una manifestación que no había sido prohibida – es de tal importancia que no

⁸⁶ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 21 de junio 1988, *cit.*, nota 85, FJ 34.

⁸⁷ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 26 de abril 1991, caso Ezelin contra Francia, (10802\84).

El señor Ezelin era un ciudadano francés que ejercía de abogado. El 12 de febrero de 1983 formó parte de una manifestación pública que protestaba contra dos decisiones judiciales que condenaban a tres militares a penas de prisión. Con motivo de la participación en dicha manifestación – donde algunas personas amenazaron a policías y realizaron pintadas ofensivas – le fue interpuesta una pena disciplinaria.

puede estar restringida de ningún modo, ni siquiera para un Abogado”⁸⁸. Lasagabaster⁸⁹, además, subraya que los comportamientos de unos manifestantes no pueden ser atribuibles a todos y tampoco se les debe exigir al resto rechazar explícitamente dichos comportamientos.

Una vez establecidos los parámetros sobre el contenido del art. 11 del CEDH, procedemos a analizar la doctrina establecida en las sentencias relacionadas con la disolución de partidos políticos.

Sin duda, Turquía es el país que más sentencias en este asunto ha producido. Es en 1998 cuando encontramos uno de los primeros casos de ilegalización de un partido, con el *Caso Partido Comunista Unificado de Turquía (TBKP) contra Turquía*⁹⁰. En junio de 1990, justo cuando TBKP⁹¹ se disponía a participar en las elecciones generales de su país, el Procurador General solicitó al Tribunal Constitucional turco que el partido fuese disuelto. De acuerdo a los hechos relatados en esta sentencia, el Gobierno turco alegaba tres motivos como fundamento de su decisión: en primer lugar, el propósito de querer establecer la hegemonía de una clase social (kurdos) sobre las demás; en segundo lugar, incluir en el nombre del partido el término “comunista”, lo que está expresamente prohibido por ley; y en último lugar, haberse declarado sucesor de un partido político previamente disuelto por razones similares.

Ante las pretensiones de los apelantes, que alegaban que la disolución de TBKP infringía su derecho a la libertad de asociación, el Tribunal (antes de entrar a valorar la justificación de dicha infracción) recuerda que la protección del art. 11 “se extiende a toda la duración de la vida de las asociaciones y que su disolución por parte de las autoridades de un país debe satisfacer, en consecuencia, las exigencias del párrafo 2 de esta disposición”⁹².

El Tribunal entendió que sí hubo injerencia en el derecho de asociación: se disolvió el partido y se prohibió a sus dirigentes ejercer responsabilidades similares. Posteriormente, procedió a aplicar el Test de Convencionalidad en el mismo sentido que

⁸⁸ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 26 de abril 1991, *cit.*, nota 87, FJ 53.

⁸⁹ Lasagabaster Herrarte, I., *cit.*, nota 15, p. 571.

⁹⁰ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 30 de enero 1998, caso Partido Comunista Unificado de Turquía contra Turquía, (19392\92).

⁹¹ El TBKP fue fundado el 4 de junio de 1990. Ese mismo día, su programa político fue examinado por el ministerio fiscal ante el Tribunal de Casación para cerciorarse de su compatibilidad con la Constitución y las leyes turcas.

⁹² Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 30 de enero 1998, *op. cit.*, FJ 33.

ya se vio en el *Caso Ezelin contra Francia*⁹³, es decir, con el propósito de valorar la legitimidad de la injerencia.

En su sentencia, el Tribunal de Estrasburgo entendió que la medida del Gobierno turco sí estaba prevista por las leyes del Estado y que, además, perseguía un fin legítimo (proteger la integridad territorial y la seguridad nacional). No porque se considerase al TBKP como una organización que alentase el terrorismo, sino porque sí podría considerarse una intención de crear una nación kurda separada –con la consiguiente división del territorio turco–. En este sentido, Rollnert Liern⁹⁴ señala que el TBKP reivindicaba una solución negociada y pacífica a los continuos problemas que rodeaban al pueblo kurdo; en consecuencia, la disolución del partido no puede quedar justificada simplemente por el apoyo de ideas separatistas.

Una vez constatados los medios pacíficos que TBKP propone para la integración de los kurdos en la sociedad turca, el Tribunal entiende que prima el principio de pluralismo político. Bilbao Ubillos señala que una de las principales características de la democracia es que se ofrece la posibilidad de resolver los problemas del país a través del diálogo. Así, este autor señala que las formaciones políticas pueden debatir públicamente sobre una parte de la ciudadanía, sin que ello (aisladamente) les provoque problemas legales; si bien es cierto que es necesario que respeten las reglas democráticas y que se pretenda en último término encontrar soluciones beneficiosas para la mayoría⁹⁵.

No obstante, el Tribunal terminó por no reconocer “la necesidad de la medida en una sociedad democrática”⁹⁶, dado que entendió que la libertad de expresión constituye uno de sus fundamentos esenciales y las excepciones del art. 11 requieren de una interpretación estricta. Así, Lasagabaster⁹⁷ señala que los Estados suelen disponer de un margen de apreciación muy reducido en este sentido, a lo que se suma un control europeo riguroso –con mayor motivo, dicho control se exige cuando lo que se discute es la disolución de un partido político–.

⁹³ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 26 de abril 1991, *cit.*, nota 87.

⁹⁴ Rollnert Liern, G., “Libertad ideológica y libertad de asociación en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n.33, 2000, p. 140.

⁹⁵ Bilbao Ubillos, J.M., *cit.*, nota 27, p. 603.

⁹⁶ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 30 de enero 1998, *cit.*, nota 90, FJ 61.

⁹⁷ Lasagabaster Herrarte, I., *cit.*, nota 15, p. 589.

En relación a la exigencia de este último requisito, en el *Caso Chassagnou y otros contra Francia*⁹⁸ de abril de 1999, el Tribunal anunció que, para poder estimar su existencia, debían observarse una serie de principios. Así, para el TEDH el término “necesario” no equivale a “útil” u “oportuno”, sino que es mucho más estricto. Las sociedades democráticas deben quedar definidas por su espíritu de apertura, el pluralismo político y la tolerancia: “la democracia no consiste en la supremacía constante de la opinión de una mayoría, sino que obliga a un equilibrio que garantice a las minorías un tratamiento justo y que evite todo abuso de una posición dominante”⁹⁹.

Posiblemente uno de los casos de mayor relevancia para nuestro estudio es el *Caso Refah Partisi y otros contra Turquía*¹⁰⁰, de 31 de julio de 2001. Refah Partisi¹⁰¹ (RP) – conocido en español como Partido de la Prosperidad– fue acusado de atentar con su discurso político contra el principio de laicidad, recogido en la Constitución turca. Además, el partido apoyaba el uso del velo islámico en las escuelas e instituciones públicas y proponía abolir el sistema laico de la República¹⁰².

Ante la sentencia disolutiva de RP por los tribunales turcos, sus dirigentes acudieron al TEDH alegando que se había vulnerado el art. 11 del CEDH. El Tribunal de Estrasburgo, por tanto, en los *Fundamentos de derecho* procedió a valorar si, efectivamente, se había producido una injerencia en las libertades políticas de sus miembros.

En primer lugar, el Tribunal entiende que la disolución *per se* de un partido constituye una injerencia en la libertad de asociación. Por lo tanto, el Tribunal procedió a aplicar el Test de Convencionalidad para, así, determinar si dicha injerencia estaba justificada o no.

Respecto a la previsión de la medida por la ley, el TEDH entendió que los demandantes debían haber previsto, en un grado razonable, el riesgo al que se enfrentaban

⁹⁸ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 29 de abril 1999, caso Chassagnou y otros contra Francia, (28443\95).

⁹⁹ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 29 de abril 1999, *ibidem*, FJ 112.

¹⁰⁰ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 13 de febrero 2003, caso Refah Partisi y otros contra Turquía, (41344\98).

¹⁰¹ El RP fue fundado el 19 de julio de 1983 y, tras las elecciones nacionales de Turquía de 1995, se convirtió en una de las primeras fuerzas políticas del país. El 21 de mayo de 1997, el Fiscal General presentó una solicitud de disolución del partido ante el Tribunal Constitucional turco.

¹⁰² En las Circunstancias del caso se enumeran una serie de declaraciones públicas de miembros del partido: apoyo a los jefes de movimientos islamistas, uso de la fuerza contra aquellos que se opusiesen a la instauración de un sistema teocrático y apoyo a la supremacía del Corán tras una guerra santa, entre otros.

de verse implicados en un procedimiento de disolución del partido por dedicarse a actividades de promoción anti-laica y por su apoyo (en ocasiones explícito) a acciones violentas¹⁰³

Además, el Tribunal considera que la disolución del partido perseguía un fin legítimo, especialmente en atención al principio de laicidad recogido en la Constitución turca.

Por último, cuando el TEDH comienza a valorar si la medida fue o no necesaria en una sociedad democrática y proporcional al fin perseguido, es importante resaltar que hace la siguiente apreciación:

No hay democracia sin pluralismo. Es por ello que la libertad de expresión consagrada en el artículo 10 es válida, sin perjuicio del apartado 2, no solamente para las "informaciones" o "ideas" favorables o consideradas inofensivas o indiferentes, sino también para aquellas que se enfrentan, chocan o inquietan.¹⁰⁴

Ahora bien, no puede excluirse la idea de que un partido político pueda tratar de obtener provecho del contenido de los arts. 10 y 11 del Convenio, y así poder dedicarse a actividades que persigan la destrucción de la democracia. En este contexto, el TEDH considera que no es imposible que existan movimientos totalitarios que, organizados bajo la forma de partido político, acaben con la democracia usando los medios que la misma ofrece.

Por lo tanto, para poder apreciar la existencia de una “necesidad imperativa” de la medida, el TEDH analizó cada uno de los tres motivos alegados por el Fiscal general. En este sentido, estimó que el sistema multijurídico propuesto por RP no era compatible con el sistema del Convenio, que el régimen teocrático perseguido atentaba contra el principio de laicidad y que sus miembros no mostraron falta de solidaridad con movimientos islámicos que promueven el uso de la fuerza y de métodos violentos para acceder al poder. Por lo tanto, debido al peligro que representa el partido para la democracia, “la sanción impuesta a los demandantes por el Tribunal Constitucional [...] se puede razonablemente considerar que respondía a una ‘necesidad social imperiosa’”¹⁰⁵. Por último, el TEDH señala que el perjuicio material alegado por los miembros del partido afecta principalmente al potencial lucro cesante del mismo, por lo que el Tribunal no puede considerar desproporcionada la medida de su disolución con los fines perseguidos.

¹⁰³ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 13 de febrero 2003, *cit.*, nota 100, FJ 63.

¹⁰⁴ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 13 de febrero 2003, *cit.*, nota 100, FJ 89.

¹⁰⁵ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 13 de febrero 2003, *cit.*, nota 100, FJ 132.

De forma similar a la sentencia anterior, el *Caso Yazar, Karatas, Aksoy y Le Parti Du Travail Du Peuple (HEP) contra Turquía*¹⁰⁶, de 9 de abril de 2002, trata de analizar la legitimidad de la disolución de un partido político (el HEP).

Al contrario de lo que ocurría con el RP, el Tribunal de Estrasburgo entendió que la medida no cumplía el requisito de ser necesaria para la sociedad democrática. A pesar de que el partido apoyaba el separatismo territorial –con los turcos por un lado y los kurdos por otro–, el Tribunal entendió que lo hacía a través del diálogo y por la vía democrática. Además, la disolución del partido no era proporcional al fin perseguido y atentaba contra el principio de pluralidad política, puesto que un partido “no puede verse hostigado por el solo hecho de querer debatir públicamente la suerte de una parte de la población de un Estado”¹⁰⁷.

En el *Caso Partido Socialista de Turquía (STP) y otros contra Turquía*¹⁰⁸, de 12 de noviembre 2003, los miembros del partido demandaron ante el TEDH la violación del art. 11 al haberse declarado la disolución del mismo.

El STP¹⁰⁹ fue acusado de querer vulnerar los principios de la Constitución, dado que su programa político atentaba contra la unidad de la nación y su integridad territorial. Concretamente, el Tribunal Constitucional turco entendió que el STP reclamaba el derecho a la autodeterminación del pueblo kurdo (que tiene una cultura y una lengua propias), y apoyaba en su discurso la “guerra de la independencia”, por lo que el partido podía ser comparado con una organización terrorista que incitaba al uso de la violencia.

Como hace siempre el Tribunal a la hora de valorar la vulneración injustificada del art. 11 del Convenio, aplicó el Test de Convencionalidad. Entendió el TEDH que la medida estaba prevista por la ley (en la Constitución y en la Ley de partidos turca) y perseguía un fin legítimo (la defensa de la seguridad pública, la integridad territorial y la protección de derechos ajenos)¹¹⁰.

¹⁰⁶ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección 4ª) de 9 de abril 2002, caso Yazar, Karatas, Aksoy y Le Parti Du Travail Du Peuple (Hep) contra Turquía, (22725\93).

¹⁰⁷ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección 4ª) de 9 de abril 2002, *ibidem*, FJ 48.

¹⁰⁸ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección 2ª) de 12 de noviembre 2003, caso Partido Socialista de Turquía (STP) y otros contra Turquía, (26482\95).

¹⁰⁹ STP fue fundado el 6 de noviembre de 1992 y, cuatro meses después, ya fue solicitada su disolución por el Fiscal general de la República.

¹¹⁰ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección 2ª) de 12 de noviembre 2003, *op. cit.*, FJ 27-30.

Sin embargo, respecto a la “necesidad en una sociedad democrática” y la proporcionalidad de la disolución, el Tribunal realizó un análisis en mayor profundidad. El TEDH recuerda lo ya anunciado en sentencias anteriores:

un partido político cuyos responsables inciten a recurrir a la violencia o propongan un proyecto político que no respete una o más reglas de la democracia o que planee la destrucción de ésta, así como el desprecio de los derechos y libertades que reconoce, no podrá aprovecharse de la protección del Convenio contra las sanciones impuestas por estos motivos.¹¹¹

En opinión del Tribunal, el programa político del STP proponía establecer un nuevo orden social –que engloba tanto a kurdos como a turcos– dentro de los límites democráticos. El TEDH señala, además, que el hecho de que los propósitos de reestructuración del partido sean incompatibles con la situación actual de Estado no los hacen contrarios a las normas democráticas¹¹².

Por lo tanto, el Tribunal entendió que la medida fue desproporcionada al fin perseguido y, consecuentemente, fue innecesaria en una sociedad democrática. Rollnert¹¹³ señala que la voluntad del partido de querer alcanzar sus objetivos a través de medios legales y la falta de indicios de discriminación racial, fueron esenciales para el sentido desestimatorio de la sentencia del TEDH.

Rollnert, además, incide en el hecho de que el debate político sobre la organización y estructuras del Estado no son en sí mismos ilícitos; el Convenio permite “el ataque teórico, pacífico y por medios democráticos a los principios estatales”¹¹⁴.

Un caso muy similar al anterior es el *Caso Partido de la Democracia y de la Evolución (DDP) y otros contra Turquía*¹¹⁵, de 26 abril 2005. En él, los demandantes también alegaban la violación del art. 11 del CEDH por haberse declarado la disolución del DDP.

Bajo la consideración del Tribunal Constitucional turco, la propuesta política del partido promovía la creación de una minoría social y atentaba contra la integridad territorial. Por el contrario, el TEDH entendió que su objetivo era el de poner fin a la

¹¹¹ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección 2ª) de 12 de noviembre 2003, *cit.*, nota 108, FJ 38.

¹¹² Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección 2ª) de 12 de noviembre 2003, *cit.*, nota 108, FJ 43.

¹¹³ Rollnert Liern, G., *cit.*, nota 94, p. 145.

¹¹⁴ Rollnert Liern, G., *cit.*, nota 94, p. 145.

¹¹⁵ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección 4ª) de 26 de abril 2005, caso Partido de la Democracia y de la Evolución y otros contra Turquía, (39974/98).

opresión y reconocer a los kurdos –minoría oprimida– los derechos previstos en los Tratados internacionales firmados por Turquía¹¹⁶. Por lo tanto, el Tribunal entendió que, efectivamente, se había producido una violación injustificada del derecho de asociación amparado por el art. 11 del CEDH:

Teniendo en cuenta la ausencia de proyecto político del DDP que comprometa el régimen democrático en el país y/o la ausencia de una invitación o justificación del recurso a la fuerza a efectos políticos, no puede considerarse razonablemente que su disolución respondiese a una «necesidad social imperiosa» y que fuese así «necesaria en una sociedad democrática».¹¹⁷

En el *Caso Organización Macedonia Unida Ilinden-PIRIN y otros contra Bulgaria*¹¹⁸, de 20 de octubre de 2005, el partido fue disuelto por el Tribunal Constitucional búlgaro tras dos años de actividad. El programa del partido anunciaba tener como propósito la unión de todos los macedonios de Bulgaria y su identificación cultural autónoma, así como la declaración de un Estado macedonio independiente. Por estos motivos (el peligro de la integridad territorial de Bulgaria) UMO Ilinden-PIRIN fue declarado inconstitucional y disuelto¹¹⁹.

El Tribunal de Estrasburgo, por tanto, entró a valorar la justificación de la medida adoptada. En este sentido, la medida estaba prevista por la ley y el fin perseguido era legítimo (protección de la integridad territorial y de la seguridad nacional). Por el contrario, el tercer requisito, “necesidad en una sociedad democrática”, fue interpretado de forma más estricta. El Tribunal señaló que los partidos políticos pueden hacer campaña a favor de la reestructuración de las bases constitucionales del Estado siempre y cuando cumplan con dos requisitos: que los medios propuestos sean democráticos y que el cambio, en sí, sea compatible con los principios democráticos¹²⁰.

Esta sentencia es de especial relevancia por la valoración que hace el Tribunal en relación a los límites de la libertad de expresión y a la protección de la integridad territorial. El TEDH sostiene que las ideas políticas que puedan desafiar las estructuras

¹¹⁶ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección 4ª) de 26 de abril 2005, *cit.*, nota 115, FJ 24.

¹¹⁷ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección 4ª) de 26 de abril 2005, *cit.*, nota 115, FJ 26.

¹¹⁸ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección 1ª) de 20 de octubre 2005, caso Organización Macedonia Unida Ilinden-PIRIN y otros contra Bulgaria, (59489/00).

¹¹⁹ La disolución del partido fue promovida por los miembros del parlamento búlgaro, quienes alegaron que el partido era el sucesor del ya declarado ilegal: UMO Ilinden. Además, alegaron que su principal objetivo era la declaración de un Estado macedonio independiente.

¹²⁰ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección 1ª) de 20 de octubre 2005, *op. cit.*, FJ 52-59.

del Estado, siempre que se basen en normas democráticas, deben de poder expresarse. Es decir, incluso cuando las manifestaciones de los miembros de un partido puedan resultar chocantes para las autoridades, la vulneración del derecho de asociación no queda justificado por lo general. Por todo ello, el Tribunal entendió que sí se había vulnerado la libertad de asociación y se desestimó la sentencia por la cual se ordenaba la disolución del partido¹²¹.

El *Caso Herri Batasuna y Batasuna contra España*¹²², de 30 de junio de 2009, fue de especial relevancia, no sólo porque es una de las pocas sentencias que apoya la disolución del partido, sino porque se trata de un caso español.

En este contexto, debemos señalar que el Parlamento español aprobó en 2002 una nueva ley de partidos políticos (LO 6/2002), cuyo objeto era el de reforzar el marco jurídico existente. La creciente preocupación por el grupo terrorista ETA llevó a regular de una forma muy extensa tanto la actividad de los partidos políticos como sus causas de disolución¹²³.

El caso que nos ocupa implica a dos partidos políticos distintos: Herri Batasuna y Batasuna. El primero fue fundado en 1986, y participó en las primeras elecciones democráticas desde la entrada en vigor de la Constitución española de 1978; el segundo, se fundó en 2001 y se considera sucesor de Herri Batasuna. Por una decisión de la Audiencia Nacional, ambos partidos fueron declarados ilícitos y, posteriormente, disueltos por el Tribunal Supremo.

En el contexto histórico de lucha contra el terrorismo español, quedó demostrado que la organización ETA estaba al mando de Herri Batasuna. Para ello, se demostró la existencia de vínculos jerárquicos –ETA fue quien nombró a los dirigentes del partido– y quedó constatada la vinculación entre ambos partidos políticos –Batasuna contaba con el mismo portavoz y mismos locales de reunión que Herri Batasuna–. Además, cabe destacar que muchos de sus miembros estaban cumpliendo penas de cárcel por delitos de terrorismo¹²⁴.

¹²¹ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección 1ª) de 20 de octubre 2005, *cit.*, nota 118, FJ 61.

¹²² Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección 5ª) de 30 de junio 2009, caso Herri Batasuna y Batasuna contra España, (25803\04; 25817\04).

¹²³ Pérez-Moneo Agapito, M., *La disolución de partidos políticos por actividades antidemocráticas*, Lex Nova, 2007, p. 134.

¹²⁴ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección 5ª) de 30 de junio 2009, *op. cit.*, FJ 31-33.

El TS dictaminó que no podían tolerarse las actividades políticas llevadas a cabo mediante el uso de la violencia y la vulneración de los derechos fundamentales del resto de ciudadanos. Además, el TS señaló que el sistema español no se corresponde con una “democracia militante”, y la disolución de los partidos se entiende justificada desde el momento en que apoyan y justifican la existencia de movimientos terroristas¹²⁵.

Ante dicha decisión, los demandantes (Herri Batasuna y Batasuna) alegaron ante el TEDH que su derecho de asociación amparado por el art. 11 del Convenio había sido vulnerado. Es entonces cuando el Tribunal entra a valorar la convencionalidad de la medida adoptada por los tribunales españoles.

En primer lugar, y en relación al requisito de que la medida esté “prevista por la ley”, el Tribunal recuerda que la ley en cuestión debe ser suficientemente accesible y previsible, además de corresponderse con un rango adecuado. En este caso, el Tribunal entendió que la LO 6/2002 cumplía todos los requisitos mencionados y recogía de forma precisa los requerimientos de forma y funcionamiento de los partidos.

En segundo lugar, el TEDH consideró que el TS sí perseguía un “fin legítimo” al tomar la decisión de disolver ambos partidos. Concretamente, el Tribunal alegó “el mantenimiento de la seguridad pública, la defensa del orden y la protección de los derechos y libertades de otros”¹²⁶.

Por último, en relación a la “necesidad en una sociedad democrática” y la “proporcionalidad de la medida”, el Tribunal reitera lo ya dicho en las sentencias anteriores. Una de las principales características de la democracia es la posibilidad de discutir usando el diálogo y no la violencia; donde, además, tienen cabida las diferentes posturas y opiniones políticas. En este sentido, el TEDH afirma que “la democracia se alimenta en efecto de la libertad de expresión”¹²⁷.

Sin embargo, el Tribunal entendió que los partidos disueltos formaban parte de la estrategia terrorista de ETA. Así, su apoyo y ensalzamiento del terrorismo podían traducirse en una incitación a los conflictos sociales (especialmente con el resto de

¹²⁵ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección 5ª) de 30 de junio 2009, *cit.*, nota 122.

¹²⁶ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección 5ª) de 30 de junio 2009, *cit.*, nota 122, FJ 64.

¹²⁷ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección 5ª) de 30 de junio 2009, *cit.*, nota 122, FJ 76.

formaciones políticas pacíficas), por lo que sí existía un riesgo de perturbación del orden público.

En opinión del Tribunal, las constataciones del Tribunal Supremo deben inscribirse en el contexto de la preocupación internacional por la condena de la apología del terrorismo, de la que son exponente en el plano europeo la decisión-marco relativa a la lucha contra el terrorismo aprobada por el Consejo de la Unión europea el 13 de junio de 2002.¹²⁸

En este sentido, el TEDH se suma a los argumentos del TS, y sostiene que el discurso político de Herri Batasuna y Batasuna propugna un modelo de sociedad contradictorio con la idea de “sociedad democrática” recogida en el Convenio. En consecuencia, la disolución de ambos partidos no constituyó una vulneración del art. 11 del CEDH y la medida se considera proporcional al fin perseguido.

En España también encontramos el *Caso Eusko Abertzale Ekintza-Acción Nacionalista Vasca contra España*¹²⁹, de 15 de enero de 2013. En esta sentencia, el TEDH se pronunció sobre la disolución del EAE-ANV¹³⁰, a quien el Abogado del Estado español había calificado como “continuador o sucesor de los partidos ilegalizados Batasuna, Herri Batasuna y Euskal Herritarrok”¹³¹ (antes citados).

Las razones que el TS alegaba en su sentencia eran similares a las ya expuestas en el caso anterior; si bien añadía la colaboración reiterada con Batasuna (que, en último término, implicaba el apoyo a la organización terrorista ETA). Por esta razón, el Tribunal de Estrasburgo se centró únicamente en corroborar la existencia de lazos con el partido disuelto de Batasuna. A este respecto señaló que el TS había aportado prueba suficiente (integración de miembros de Batasuna en las listas del partido para poder continuar con su acción política y apoyo financiero de la organización disuelta) para acreditar la existencia de un vínculo estrecho e innegable entre ambas fuerzas.

¹²⁸ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección 5ª) de 30 de junio 2009, *cit.*, nota 122, FJ 90.

¹²⁹ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección 3ª) de 15 de enero 2013, caso Eusko Abertzale Ekintza- Acción Nacionalista Vasca contra España, (40959\09).

¹³⁰ Partido político vasco que fue creado el 30 de noviembre de 1930. Tras la proclamación de la Segunda República el partido hizo campaña por adoptar un estatuto de autonomía para el País Vasco. Con la instauración de la democracia, el partido comenzó a existir legalmente. El EAE-ANV apoyó a la formación Herri Batasuna desde sus comienzos (recordamos que dicho partido fue ilegalizado y disuelto por su postura respecto al terrorismo y el uso de medios violentos).

¹³¹ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección 3ª) de 15 de enero 2013, *op. cit.*, FJ 25.

Por lo tanto, el TEDH estimó que sí existía una “necesidad social imperiosa” en la adopción de la medida por parte de los tribunales españoles¹³².

Por último, resulta interesante analizar dos casos que, a pesar de no valorar la disolución de un partido político, sí que reflejan la posición del TEDH respecto a los límites de la libertad de expresión de los partidos europeos (o, concretamente, de sus miembros).

El primero es el *Caso Norwood contra Reino Unido*¹³³, de 16 de noviembre de 2004. En este caso, el demandante era miembro del BNP (British National Party), un partido de extrema derecha. Como se expone en las *Circunstancias del caso*, Norwood colocó en la ventana de su apartamento un poster –realizado por el BNP– en el que aparecía una imagen de las Torre Gemelas de Nueva York, acompañadas de unas palabras: “*Islam out of Britain –Protect the British People*” y de una señal de prohibición¹³⁴.

Norwood fue condenado por alteración del orden público (de acuerdo al *Public Order Act 1986* de la ley inglesa) y apeló al Tribunal de Estrasburgo alegando violación del art. 10 del Convenio.

El TEDH, no obstante, entendió que no se había producido una injerencia injustificada. El poster era una expresión pública de ataque a los musulmanes de Reino Unido, a quienes se vinculaba sin distinción al ataque terrorista por el mero hecho de pertenecer a una religión. En este sentido, el Tribunal no pudo apoyar tal discriminación a un colectivo religioso por ser contraria a lo dispuesto en el CEDH.

El último caso, el *Caso Féret contra Bélgica*¹³⁵, sentó las bases de las limitaciones a la libertad de expresión de los partidos políticos. El partido en cuestión, Frente Nacional de Bélgica, repartió panfletos en época electoral anunciando medidas tales como: la repatriación de los inmigrantes, la eliminación de los programas de integración social, priorización de las ayudas económicas a los nacionales belgas y ciudadanos europeos, reserva del derecho de asilo y oposición radical a la islamización del país, entre otras.

¹³² Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección 3ª) de 15 de enero 2013, *cit.*, nota 129, FJ 81.

¹³³ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección 2ª) de 16 de noviembre 2004, caso *Norwood contra Reino Unido*, (23131\03).

¹³⁴ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección 2ª) de 16 de noviembre 2004, *ibidem*, FJ 2.

¹³⁵ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 16 de julio de 2009, caso *Féret contra Bélgica* (15615\07).

Concretamente, podía leerse en los panfletos que había que “salvar a nuestro pueblo del riesgo que constituye el Islam conquistador”¹³⁶.

Debido a tal discurso xenófobo, el TEDH encontró proporcional la medida adoptada por los tribunales belgas y desestimó la demanda presentada por el creador de dichos folletos. Concretamente, el castigo elegido para el señor Féret consistía en prestar 250 horas de trabajo en el sector de la integración social de inmigrantes y su ilegibilidad en cargos públicos por un periodo de diez años¹³⁷.

3.2.2. *Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea*

Martín y Nanclares¹³⁸ señala que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ya ha tenido oportunidad de pronunciarse en diferentes ocasiones respecto al alcance del derecho de asociación. Concretamente, encontramos dos casos (**Sentencia Union Syndicale, de 8 de octubre de 1974**¹³⁹; y **Sentencia Maurissen and Union syndicale, de 11 de mayo de 1989**¹⁴⁰) que se refieren al derecho de asociación sindical de los funcionarios comunitarios. Sin embargo, el TJUE prefirió reconducir el fondo del asunto al derecho laboral y no al principio fundamental de libertad de asociación.

Resulta, por tanto, de gran interés advertir este paso al lado que el TJUE ha tomado en relación a los asuntos que se ven afectados por libertades fundamentales.

En este contexto Martín y Nanclares menciona el art. 12 de la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*¹⁴¹, que se presenta a los Tribunales de la UE como vehículo para conformar la voluntad política de sus ciudadanos. Este artículo cobra especial importancia en relación al derecho de sufragio de los ciudadanos europeos; especialmente, si tenemos en cuenta que los partidos políticos “contribuyen a la

¹³⁶ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 16 de julio de 2009, *cit.*, nota 135, FJ 7-10.

¹³⁷ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 16 de julio de 2009, *cit.*, nota 135, FJ 80.

¹³⁸ Martín y Nanclares, J. P. de, *cit.*, nota 40, p. 292.

¹³⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 8 de octubre 1974, caso Unión Syndicale y otros contra Consejo de la Unión Europea, (C-175/73).

¹⁴⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 11 de mayo 1989, caso Henri Maurissen y Unión Syndicale contra Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas, (C-193/87).

¹⁴¹ Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, *cit.*, nota 16.

formación de la conciencia europea y a expresar la voluntad política de los ciudadanos de la Unión”¹⁴².

Con todo, ha sido el TEDH quien ha asumido la defensa de los derechos de reunión y asociación de los ciudadanos y organizaciones europeos, a través del art. 11 del CEDH (cuyo contenido es idéntico al art. 12 de la Carta).

Esta situación se debe a la falta de adhesión de la UE al CEDH, a pesar de que así lo estipule el art. 6 del TUE. Como consecuencia, el TJUE carece en la actualidad de competencias en materia de derechos humanos.

Para que esta situación cambiase sería necesario modificar el TUE, situación que hoy en día no se contempla. De hecho, Rodríguez¹⁴³ señala que toda propuesta relacionada con la mencionada adhesión ha sido rechazada; en parte condicionado por una voluntad política débil en relación a este asunto.

Otra opción consistiría en la modificación del propio CEDH, para así permitir que una organización no estatal participase en su aplicación; es decir, que en última instancia el TEDH contase con participación comunitaria. Sin embargo, esta modificación implicaría un reto muy difícil de llevar a cabo. En primer lugar, por la supremacía en la interpretación legislativa que ostenta el TJUE y, en segundo lugar, por la posible disolución de dicho monopolio al tener que establecer una relación jerárquica con el Tribunal de Estrasburgo¹⁴⁴.

¹⁴² Martín y Nanclares, J. P. de, *cit.*, nota 40, p. 293.

¹⁴³ Rodríguez Barrigón, J.M., “Unión Europea y Convenio Europeo de Derechos Humanos: la cuestión abierta de la adhesión”, *Anuario de la Facultad de Derecho*, n. 23, 2005, p. 108.

¹⁴⁴ Rodríguez Barrigón, J.M., *ibidem*, p. 110.

4. CONCLUSIONES

Al inicio de esta investigación se fijó como objetivo principal el dar respuesta a una cuestión: ¿sería hoy en día apoyada, a nivel europeo, la disolución de los partidos de “extrema derecha” en base a su discurso xenófobo?

Tras analizar el marco legislativo aplicable y la jurisprudencia del TEDH (principalmente) y del TJUE, podemos extraer las siguientes conclusiones:

Primera. - Debido a la falta de adhesión de la UE al CEDH (a pesar de que así lo estipule el art. 6 del TUE) el TJUE carece en la actualidad de competencias en materia de derechos humanos. Por esta razón, y a pesar de que el TJUE haya tenido oportunidades de pronunciarse respecto a la limitación del derecho de asociación, es el TEDH quien ha generado jurisprudencia en la materia.

Segunda. - Las libertades de expresión y de asociación, recogidas en los arts. 10 y 11 del CEDH respectivamente, representan las bases sobre las que ejercen su actuación los partidos políticos. Por lo tanto, el Tribunal de Estrasburgo reitera en todas sus sentencias que las injerencias que hagan los Estados en relación a estas libertades deben estar sometidas a un estricto control.

Tercera. - Por otra parte, resulta evidente que toda incitación al odio basada en la intolerancia hacia un colectivo (por razones de religión, etnia o nacionalidad) debe ser perseguida y castigada por las instituciones democráticas. Sin embargo, tales sanciones deben ser, igualmente, proporcionales al fin legítimo perseguido.

Si bien es cierto que la tolerancia y el respeto de la dignidad individual son el fundamento de toda sociedad democrática, en ocasiones las autoridades deben priorizar el respeto a las libertades de expresión y asociación. No existe una fórmula fijada ni exacta que permita predecir el límite permitido a las injerencias realizadas en ambos sentidos.

Debido a esta incertidumbre, el estudio de la jurisprudencia producida en esta materia ha sido de especial relevancia para poder extraer cual es el posicionamiento del TEDH.

Cuarta. - El Tribunal de Estrasburgo viene exigiendo que los partidos políticos (o una parte razonable de sus miembros) inciten de alguna forma al uso de la violencia y propongan proyectos políticos que no respeten la democracia para que las sanciones queden excluidas del ámbito de protección del Convenio. Esta viene siendo la única circunstancia en la que el TEDH admite que la medida supera el Test de Convencionalidad en todos sus niveles.

Además, a los tribunales nacionales no se les exige esperar a que un partido alcance el poder para tomar medidas legítimas. Al contrario, basta con que el proyecto político de los partidos sea manifiestamente contrario a los principios del CEDH y de la democracia para que la prohibición de éstos sea considerada legítima por el TEDH.

Lo complicado, por tanto, es determinar qué nivel de incompatibilidad exige el Tribunal para considerar que no ha quedado vulnerado el derecho del art. 11 del Convenio.

Quinta. - La jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo ha demostrado ser muy consistente a lo largo del tiempo. Ante la aplicación del Test de Convencionalidad que hemos analizado, el TEDH ha demostrado ser especialmente estricto en cuanto a la apreciación del último requisito: la necesidad de la injerencia en una sociedad democrática. Si bien es cierto que los tribunales nacionales tienen la obligación de sancionar a aquellas formaciones que promuevan acciones beligerantes o transmitan mensajes de odio, el TEDH ha demostrado ser prudente a la hora de apoyar dichas medidas.

Sexta. - Las únicas sentencias que han concluido que no existe vulneración del derecho de asociación han apreciado una actitud violenta o de apoyo al terrorismo por parte de los partidos disueltos.

El primer caso en que un partido fue efectivamente ilegalizado y disuelto, el *Caso Refah Partisi y otros contra Turquía*, marcó la línea jurisprudencial que reiteradamente seguiría el Tribunal en sentencias futuras. En este asunto, el TEDH no sólo estimó que el régimen teocrático perseguido por RP atentaba contra el principio de laicidad, sino que entendió que el partido mostraba signos de solidaridad con los movimientos islámicos violentos. La sanción interpuesta, como consecuencia, respondía a una necesidad social imperiosa.

En el segundo caso, *Caso Herri Batasuna y Batasuna contra España*, el Tribunal entendió que ambos partidos formaban parte de la estrategia terrorista de ETA y que ensalzaban los actos de naturaleza violenta. Por lo tanto, sí que existía un riesgo elevado de perturbación del orden público y de la seguridad nacional.

Lo mismo ocurrió con el *Caso Eusko Abertzale Ekintza-Acción Nacionalista Vasca contra España*, cuando el TEDH sostuvo que el discurso político del partido propugnaba un modelo de sociedad contradictorio con el Convenio. En consecuencia, la disolución de ambos partidos no se consideró una medida vulneradora del art. 11 del CEDH y, de hecho, era proporcional al fin pacífico perseguido.

Por lo tanto, las escasas sentencias desestimatorias (que consideran que la disolución del partido no ha constituido una violación del derecho de asociación) han fundamentado la “necesidad de la medida” en un grave problema de seguridad nacional. Es decir, los tres partidos disueltos habían mostrado tener estrechos vínculos con asociaciones terroristas y habían hecho apología de la violencia en reiteradas ocasiones.

Séptima. - Tras analizar el contenido de los programas políticos de los partidos de extrema derecha que hemos considerado en esta investigación, pocas son las probabilidades de que los mismos pudiesen ser válidamente declarados ilegales en relación al CEDH.

Sería complicado probar que dichos proyectos políticos puedan llegar a comprometer la paz civil y el régimen democrático de sus países (siempre y cuando continuasen manteniéndose alejados de todo acto violento).

Octava. - Las campañas políticas de carácter xenófobo no quedan amparadas por la libertad de expresión ni por la libertad de asociación (en el caso de los partidos políticos). Sin embargo, y de forma paralela, la sanción consistente en la disolución del partido ha sido considerada por el TEDH como una medida desproporcionada y mucho más peligrosa para la democracia que el mal que se pretende evitar en un principio.

Por todo ello, podemos afirmar que, a menos que se produjese la extrema radicalización de dichos partidos o (aunque poco probable) un cambio en la línea jurisprudencial del Tribunal de Estrasburgo, partidos como FN o FPÖ no podrán ser disueltos con éxito.

Novena. - Lo que sí puede ocurrir, tal y como demostraba el *Caso Féret contra Bélgica*, es que miembros concretos de cada partido puedan ser condenados por razón de manifestaciones públicas de odio racial. La cuestión a plantearse, por consiguiente, sería hasta qué punto estas sanciones a particulares pueden llegar a producir un cambio de discurso político o la moderación de éste.

5. BIBLIOGRAFÍA

Manuales

Bilbao Ubillos, J.M., “Las libertades de reunión y asociación: algunas vacilaciones en una trayectoria de firme protección” en García Roca, J. y Santolaya P. (coord.), *La Europa de los Derechos. El Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Centro de estudios políticos y constitucionales, Madrid, 2005.

Byre, A.D., “Freedom of association under European Convention” en Byre, A.D. y Byfield B.Y., (ed.), *International Human Rights Law in the Commonwealth Caribbean*, Martinus Nijhoff Publishers, 1991.

García Roca, F.J., “Soberanía estatal *versus* integración europea mediante unos derechos fundamentales comunes: ¿Cuál es el margen de apreciación nacional?” en García Roca, F.J. y Fernández Sánchez, P.A. (coords.), *Integración europea a través de los derechos fundamentales: de un sistema binario a otro integrado*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009.

Hernández Bravo, J. “La delimitación del concepto de partido político. Las teorías sobre el origen y evolución de los partidos” en Abreu Fernández, V. y Mella Márquez, M. (coords.), *Curso de partidos políticos*, Ediciones AKAL, 1997.

Iglesias Báñez, M., *La ilegalización de partidos políticos en el ordenamiento jurídico español*, Comares, Granada, 2008.

Lasagabaster Herrarte, I., “Artículo 11. Libertad de reunión y asociación” en Lasagabaster Herrarte, I. (dir.), *Convenio Europeo de Derechos Humanos. Comentario sistemático*, Thomson Reuters, Pamplona, 2009.

Martín, J. y Nanclares, P. de, “Artículo 12. La libertad de reunión y asociación” en Mangas Martín, A. (dir.), *Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea. Comentario artículo por artículo*, Fundación BBVA, Bilbao, 2008.

Pérez-Moneo Agapito, M., *La disolución de partidos políticos por actividades antidemocráticas*, Lex Nova, 2007.

Ware, A., *Partidos políticos y sistemas de partidos*, Ediciones Istmo, 2004.

Artículos académicos

- Aláez Corral, B., “Libertad de expresión e ilegalización de partidos políticos”, *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, n. 15, 2002.
- Barnes, J., “El principio de proporcionalidad. Estudio preliminar”, *Revista Cuadernos de Derecho Público*, n. 5, 1998.
- Constantinesco, V., “Los partidos políticos y sus fundaciones en el ámbito europeo”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 35, 2015.
- Dorna, A., “La renovación neo-populista del Frente Nacional en Francia”, *Psicología Política*, n. 43, 2011.
- Fassbender, B., “El principio de proporcionalidad en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, *Cuadernos de Derecho Público*, n. 5, 1998.
- Ferrero Rebagliati, R., “Los partidos políticos”, *Derecho PUCP: Revista de la Facultad de Derecho*, n. 2, 1945.
- Galiana Moreno, J. M., “El ‘closed shop’ ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, *Revista de trabajo*, n. 67-68, 1982.
- Iglesias Báñez, M., “La ley de partidos políticos y el test de convencionalidad europeo. El diálogo entre el Tribunal Constitucional y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en torno a la ilegalización de Herri Batasuna y Batasuna”, *Teoría y realidad constitucional*, n. 25, 2010.
- Lasagabaster Herrarte, I., “La disolución de un partido político y su carácter sancionador”, *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 87-88, 2010.
- Löwly, M. & Sitel, F., “El Frente Nacional desde una perspectiva europea”, *Viento Sur*, n. 149, 2016.
- Magdaleno Alegría, A., “Libertad de expresión y partidos políticos en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, n. 11, 2007.
- Martí Sánchez, S., Recoder Vallina, T. y Sánchez Sánchez, J., “Libertad de reunión y asociación”, *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.14, 2006.
- Quesada Alcalá, C., “La labor del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en torno al discurso de odio de los partidos políticos: coincidencias y contradicciones con la

jurisprudencia española”, *Revista electrónica de estudios internacionales (REEI)*, N. 30, 2015.

Rodríguez Barrigón, J.M., “Unión Europea y Convenio Europeo de Derechos Humanos: la cuestión abierta de la adhesión”, *Anuario de la Facultad de Derecho*, n. 23, 2005.

Rollnert Liern, G., “Libertad ideológica y libertad de asociación en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n.33, 2000.

Saiz Arnáiz, A., “La disolución de partidos políticos y el derecho de asociación: el test de convencionalidad: art. 11 CEDH”, *Actualidad jurídica Aranzadi*, n. 533, 2002.

Treviño Leyva, M.A., “El derecho de asociación frente a la legalización de partidos políticos en España”, *Quid Iuris*, n. 25, 2014.

Jurisprudencia (Orden cronológico)

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 8 de octubre 1974, caso Unión Syndicale y otros contra Consejo de la Unión Europea, (C-175/73).

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 13 de agosto 1981, caso Young, James y Webster contra Reino Unido, (17806\77).

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 21 de junio 1988, caso Plattform “Ärzte Für Das Leben” contra Austria, (10126\82).

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 11 de mayo 1989, caso Henri Maurissen y Unión Syndicale contra Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas. Sentencia, (C-193/87).

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 26 de abril 1991, caso Ezelin contra Francia, (10802\84).

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 30 de enero 1998, caso Partido Comunista Unificado de Turquía contra Turquía, (19392\92).

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 29 de abril 1999, caso Chassagnou y otros contra Francia, (28443\95).

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección 3ª de 27 de febrero 2001), caso Jerusalem contra Austria, (26958\95).

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección 1ª), de 2 de octubre 2001, caso Stankov y United Macedonian Organisation Ilinden contra Bulgaria, (29222\95).

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección 4ª) de 9 de abril 2002, caso Yazar, Karatas, Aksoy y Le Parti Du Travail Du Peuple (Hep) contra Turquía, (22725\93).

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 13 de febrero 2003, caso Refah Partisi y otros contra Turquía, (41344\98).

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección 2ª) de 12 de noviembre 2003, caso Partido Socialista de Turquía (STP) y otros contra Turquía, (26482\95).

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección 1ª) de 4 de diciembre 2003, caso Müslüm Gündüz contra Turquía, (35071\97).

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección 2ª) de 19 de octubre 2004, caso Varli y otros contra Turquía, (38586\97).

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección 2ª) de 16 de noviembre 2004, caso Norwood contra Reino Unido, (23131\03).

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección 4ª) de 26 de abril 2005, caso Partido de la Democracia y de la Evolución y otros contra Turquía, (39974\98).

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección 1ª) de 20 de octubre 2005, caso Organización Macedonia Unida Ilinden-PIRIN y otros contra Bulgaria, (29222\95).

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección 5ª) de 7 de diciembre 2006, caso Linkov contra República Checa, (10504\03).

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección 1ª) de 7 de junio 2007, caso Partido Nacionalista Vasco-Organización Regional de Iparralde contra Francia, (71251\01).

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección 5ª) de 30 de junio 2009, caso Herri Batasuna y Batasuna contra España, (25803\04; 25817\04).

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 16 de julio de 2009, caso Féret contra Bélgica, (15615\07).

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección 1ª) de 12 de abril 2011, caso Republican Party of Rusia contra Rusia, (12976\07).

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección 2ª) de 25 de septiembre 2012, caso Egitim Ve Bilim Emekçileri Sendikasi contra Turquía, (20641\05).

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección 3ª) de 15 de enero 2013, caso Eusko Abertzale Ekintza- Acción Nacionalista Vasca contra España, (40959\09).

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección 2ª) de 9 de julio 2013, caso Vona contra Hungría, (35943\10).

Legislación

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, firmado en Niza el 7 de diciembre de 2000. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, 18 de diciembre de 2000, núm. 364.

Constitución Española. *Boletín Oficial del Estado*, 29 de diciembre de 1978.

Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, firmando en Roma el 4 de noviembre de 1950. Entrada en vigor: 3 de septiembre 1953.

Declaración Universal de los Derechos Humanos, Resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por Resolución de la Asamblea General. 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976.

Tratado de la Unión Europea, ratificado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 30 de marzo de 2010, núm.83.

Otros

Carrera, E. G., y Cierva, J. de la, “Libertad de asociación y terrorismo. Análisis de casos fronterizos”, *Proyecto I+D+I del Ministerio de Ciencia e Innovación*, 2008.

Díez Picazo, L. M., “Problemas constitucionales de la relevancia pública de los partidos políticos: el control judicial”, en *Jornadas de Estudio sobre el título preliminar de la Constitución*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1988.