

DEMOCRACIA MILITANTE Y CONSTITUCIÓN: ¿ALTERACIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL O DEFENSA DE LA DEMOCRACIA?

MILITANT DEMOCRACY AND CONSTITUTION: ALTERATION OF THE ELECTORAL SYSTEM OR DEFENSE OF DEMOCRACY?

Claudio ANDRADE LUCENA
Administrador Civil del Estado
Doctorando
ICADE

<https://orcid.org/0000-0003-1325-589X>

Federico DE MONTALVO JÄÄSKELÄINEN
Profesor Propio Ordinario de Derecho Constitucional
ICADE

<https://orcid.org/0000-0001-5723-5431>

Fecha de recepción del artículo: marzo 2024

Fecha de aceptación y versión final: mayo 2024

RESUMEN

Los partidos políticos son instituciones que juegan un papel esencial en la democracia liberal, siendo el instrumento fundamental a través del que se desarrolla el derecho de sufragio pasivo en el sistema electoral. Nuestras democracias y sus sistemas electorales se han articulado materialmente sobre la base de la existencia de partidos políticos y su competencia en elecciones. Y siendo cierto que también pueden concurrir presentando candidaturas las agrupaciones de electores (vid. Art. 44.1 c) LOREG), el papel de aquellos es absolutamente prevalente.

Los partidos, sin embargo, también pueden representar una amenaza para la democracia y el sistema electoral a través del que se articula la representación por sus conductas y fines. Es la gran paradoja de los partidos, ser instrumento esencial a través del que se vehiculiza la representación popular y, al mismo tiempo, uno de los mayores peligros del propio siste-

ma democrático. En la época actual, dominada por la polarización y el extremismo de los movimientos populistas y nacionalistas, en ocasiones se invoca la prohibición de partidos atendiendo únicamente a la ideología que estos representan y defienden. En este contexto, surge el debate de si la democracia militante y, en consecuencia, la adopción de medidas que pudieran mostrarse como iliberales es el camino por el que debe apostar la democracia. La paradoja de proteger la democracia limitando la representación.

En este trabajo estudiaremos qué es la democracia militante y cómo se justifica en este sistema la exclusión de los partidos políticos, aproximándonos a las diferentes normas jurídicas que operan como fundamento de esta medida. Además, analizaremos brevemente la jurisprudencia del TEDH en materia de prohibición de partidos políticos para saber si estamos ante un modelo o no de democracia militante, así como algunos mecanismos de exclusión indirecta de partidos en democracia. Por último, valoraremos la situación actual de la democracia militante para conocer si nos encontramos ante un cambio de paradigma de este modelo.

Palabras clave: Democracia militante, exclusión partidos políticos, límites materiales, sistema electoral, alfabetización mediática, educación cívica.

ABSTRACT

Political parties are institutions that play an essential role in liberal democracy, being the fundamental instrument through which the right of passive suffrage is developed in the electoral system. Our democracies and their electoral systems have been materially articulated on the basis of the existence of political parties and their competition in elections. And although it is true that groups of electors can also present candidatures (vid. Art. 44.1 c) LOREG), the role of the former is absolutely prevalent.

Political parties, however, can also represent a threat to democracy and the electoral system through which representation is articulated by their conduct and aims. This is the great paradox of political parties, being the essential instrument through which popular representation is conveyed and, at the same time, one of the greatest dangers to the democratic system itself.

In the current era, dominated by polarisation and extremism of populist and nationalist movements, the banning of political parties is sometimes invoked solely on the basis of the ideology they represent and defend. In this context, the debate arises as to whether militant democracy and, consequently, the

adoption of measures that might be seen as illiberal is the way forward for democracy. The paradox of protecting democracy by limiting representation.

In this paper we will study what militant democracy is and how the exclusion of political parties is justified in this system, approaching the different legal norms that operate as a basis for this measure. We will also briefly analyse the case law of the ECHR on the prohibition of political parties in order to determine whether or not we are dealing with a model of militant democracy, as well as some mechanisms for the indirect exclusion of parties in democracy. Finally, we will assess the current situation of militant democracy in order to find out whether we are facing a paradigm shift in this model.

Keywords: Militant democracy, political party exclusion, material limits, electoral system, media literacy, civic education.

SUMARIO: I. SOBRE LA PROHIBICIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS EN DEMOCRACIA. II. LA DEMOCRACIA MILITANTE COMO FUNDAMENTO DE LA EXCLUSIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. 1. Una aproximación a un concepto controvertido. 2. La democracia militante como fundamento de la prohibición de partidos políticos. 2.1. La existencia de límites materiales explícitos a la reforma constitucional como fundamento de la exclusión de partidos políticos. 2.2. La doctrina sobre los límites materiales implícitos: ¿un fundamento válido? 2.3. La democracia militante y el abuso del derecho. III. MECANISMOS DE EXCLUSIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA DEMOCRACIA MILITANTE. 1. La prohibición de partidos políticos en la jurisprudencia del TEDH. 1.1. La jurisprudencia del TEDH: ¿una apuesta por la democracia militante? 2. Otros mecanismos de exclusión de los partidos políticos en la democracia militante. IV. UNA REFLEXIÓN FINAL. LA DEMOCRACIA MILITANTE: ¿ES ADECUADO O NECESARIO UN CAMBIO DE PARADIGMA? BIBLIOGRAFÍA.

El sujeto ideal para un gobierno totalitario no es el nazi convencido ni el comunista convencido, sino el individuo para quién la distinción entre hechos y ficción (es decir, la realidad de la experiencia), y la distinción entre lo verdadero y lo falso (es decir, los estándares del pensamiento), han dejado de existir

HANNAH ARENDT

I. SOBRE LA PROHIBICIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS EN DEMOCRACIA

¿Puede una democracia defenderse de sus enemigos? ¿Puede permitirse la democracia ser intolerante con determinadas ideas? ¿Debe una democracia tolerar todas las ideologías y creencias, incluidas aquellas que no respetan la libertad ajena? Es en el marco de este debate donde debe plantearse la prohibición de los partidos políticos.

En un contexto de crecientes amenazas para la democracia, cuya hegemonía es cuestionada por multitud de actores, comienzan a ser recurrentes los llamamientos a la prohibición de algunos partidos políticos¹. Es este un debate muy complejo, dado que los partidos políticos son instituciones imprescindibles de la democracia representativa liberal –que es el modelo de democracia más extendido en la actualidad–, al canalizar las aspiraciones y la voluntad de los ciudadanos², entre otras importantes funciones que tienen encomen-

¹ Solo en enero de 2024 han trascendido dos propuestas de prohibición de partidos políticos, en Alemania y en España. En España, el partido con mayor representación parlamentaria, el Partido Popular, ha propuesto la introducción de nuevos delitos de «deslealtad constitucional» en el Código Penal, pudiéndose disolver los partidos que incurran en la comisión de dichos delitos. En Alemania, el partido del gobierno, los socialdemócratas del SPD, ha propuesto plantear la ilegalización del partido de extrema derecha, AfD, en un momento en el que los pronósticos le auguran exitosos resultados electorales en las próximas elecciones regionales.

² Así lo reconoce, por ejemplo, la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos en su Exposición de Motivos cuando señala que «aunque los partidos políticos no son órganos constitucionales sino entes privados de base asociativa, forman parte esencial de la arquitectura constitucional, realizan funciones de una importancia constitucional primaria y disponen de una segunda naturaleza que la doctrina suele resumir con referencias reiteradas a su relevancia constitucional y a la garantía institucional de los mismos por

dadas constitucionalmente. No obstante, los partidos también pueden contribuir a dañar decisivamente la democracia a través de sus fines y sus conductas.

Por ello, todo estado democrático deberá supervisar que el ejercicio de la actividad de los partidos se ajuste a criterios democráticos, sin que ello suponga una interferencia que ponga en riesgo su libre actividad ni el pluralismo político. Así, en ciertos ordenamientos se prevé la disolución, es decir, la expulsión del sistema, de aquellos partidos que persiguen fines contrarios al orden democrático establecido o que desarrollan una conducta claramente antidemocrática. A pesar de que toda democracia se ocupa del control de las conductas de los partidos políticos para que se ajusten a criterios democráticos, únicamente son las democracias militantes las que ejercen un control del ideario y de los fines de los partidos, previendo en algunos casos su disolución si este atenta contra los principios democráticos.

Dada su relevancia, el régimen de funcionamiento y organización de los partidos políticos goza de un tratamiento especial en los ordenamientos jurídico-constitucionales democráticos. El fundamento de su actividad lo encontramos en los derechos de asociación y reunión, que son derechos fundamentales que gozan del mayor nivel de reconocimiento y protección por los textos constitucionales y el derecho internacional. A modo de resumen, estos derechos y libertades se encuentran protegidos en las siguientes normas internacionales:

- En la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, artículo 20.
- En el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, arts. 21 y 22.
- En el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, art. 11.
- En la Carta Europea de Derechos Fundamentales, art. 12.

parte de la Constitución». También ha reconocido este papel fundamental de los partidos en la democracia el TEDH, entre otros, en su STEDH de 30 de junio de 1998, caso Partido Comunista Unificado de Turquía y otros, c. Turquía, párrafo 25: «Political parties are a form of association essential to the proper functioning of democracy. In view of the importance of democracy in the Convention system (see paragraph 45 below), there can be no doubt that political parties come within the scope of Article 11».

Conforme a la teoría de los derechos fundamentales, la limitación de estos derechos solo puede justificarse cuando se aspira a proteger otro derecho fundamental o bien jurídico de especial relevancia constitucional en conflicto. Por ello, la prohibición de un partido político siempre deberá ser una medida extraordinariamente excepcional en democracia.

En el ámbito comparado, encontramos dos modelos de aproximación al complejo debate de disolución de los partidos políticos:

- Modelo procedimental, abierto o pluralista:

Estas democracias han optado por perseguir únicamente las conductas ilícitas de los partidos, los medios utilizados para alcanzar el poder, pero no sus proyectos ideológicos. Por tanto, el sistema únicamente reprime, ya sea por la vía penal o administrativa, las conductas de los partidos que infringen el ordenamiento jurídico.

El caso paradigmático lo encontramos en España, donde la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos (LOPP) prevé un procedimiento de ilegalización para los partidos políticos que utilicen medios violentos para alcanzar sus fines. Esta norma se ampara en el art. 6 de la CE, donde se recoge la dimensión externa del principio de constitucionalidad de los partidos políticos. El legislador distingue entre el control de la ideología de los partidos y el control de sus actividades. Entiende que el primero resulta constitucionalmente ilícito sobre la premisa de la inexistencia de límites materiales, explícitos o implícitos, a la reforma constitucional. En nuestro ordenamiento constitucional, un partido puede defender cualquier ideología, incluso las extremistas y antidemocráticas, siempre y cuando se limite a hacerlo través de medios democráticos, tal y como ha defendido el Tribunal Constitucional en reiterada jurisprudencia³. Ello no obsta para que pueda controlarse la actividad del partido a partir de un catálogo de ilícitos penales expresamente previstos en una norma con rango de Ley Orgánica.

En definitiva, las democracias procedimentales persiguen las conductas, pero no los fines ni la ideología de los partidos políticos.

³ Por todas ellas, ver STC 48/2003, FJ 7.º.

– Modelo militante o sustantivo

Estas democracias pueden perseguir las ideologías extremistas (fascismo, comunismo) o los objetivos programáticos de un partido político (el cambio de forma de gobierno o la segregación de un territorio), su proyecto político. La represión jurídica se centra en los fines perseguidos por el partido.

Este es el modelo propio de las democracias militantes, en el que el Estado rechaza que determinadas ideas se vean plasmadas en políticas públicas reales. Como paradigma de este modelo encontramos a Alemania, país que, tras el trauma del fracaso de la democracia de Weimar, optó por incorporar novedosos mecanismos de garantía en su ordenamiento constitucional. Su fundamento lo encontramos en la Ley Fundamental de Bonn que, en su art. 79.3, esconde una cláusula de intangibilidad o límite material expreso a la reforma del texto. Reza así el citado precepto:

No está permitida ninguna modificación de la presente Ley Fundamental que afecte la organización de la Federación en *Länder*, o el principio de la participación de los *Länder* en la legislación, o los principios enunciados en los artículos 1 y 20.

Este precepto debe interpretarse en relación con el citado art.20, donde se consagra el carácter democrático del Estado alemán (que resulta intangible *ex art.* 79.3) y el art. 21, donde se establece la inconstitucionalidad de los partidos políticos antidemocráticos⁴.

Esta opción supone, como ya hemos señalado, la apuesta por un modelo de democracia militante que, en contraposición a la democracia «abierta» o «neutral», pretende dotar al sistema de herramientas de protección frente a sus enemigos. Como veremos más adelante, con carácter general, han sido las cláusulas de intangibilidad los instrumentos jurídicos que han servido de fundamento para la prohibición de los partidos políticos, al tratarse de normas jurídicas cuyo propósito es petrificar en el ordenamiento determinados preceptos o

⁴ En concreto, dice así el art. 21.2: «Los partidos que por sus fines o por el comportamiento de sus adherentes tiendan a desvirtuar o eliminar el régimen fundamental de libertad y democracia, o a poner en peligro la existencia de la República Federal de Alemania, son inconstitucionales».

principios. Pero existen otros, como las cláusulas de prohibición del abuso del derecho.

Sin duda, el principal problema que plantea la democracia militante en general y la prohibición de partidos políticos en particular es la afectación de determinados derechos fundamentales que son piedra angular de la democracia. En concreto, la ilegalización de un partido político afectará, entre otros, al derecho de asociación y participación política, al derecho de reunión, a la libertad ideológica y a la libertad de expresión. Todos ellos son derechos fundamentales que gozan de la mayor protección a nivel internacional. Por lo tanto, la democracia y sus poderes (incluido el judicial) se deben enfrentar al sempiterno dilema presente en el sistema: el de limitar la libertad para asegurar la continuidad de la democracia.

En el contexto de creciente polarización en el que nos encontramos, cuando el sistema debe abordar propuestas como la prohibición de partidos políticos, resulta esencial analizar cuál es el fundamento sobre el que se sustenta la democracia militante para excluir del sistema a grupos políticos atendiendo únicamente a sus fines e ideología. Para ello, entendemos imprescindible abordar, en primer lugar, el concepto de democracia militante.

II. LA DEMOCRACIA MILITANTE COMO FUNDAMENTO DE LA EXCLUSIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

1. *Una aproximación a un concepto controvertido*

La democracia liberal, que surge y se desarrolla desde finales del siglo XVIII, presenta como atributo intrínseco la tolerancia (Revenga Sánchez, 2019: 154)⁵, que supone proteger y fomentar el pluralismo político. El pluralismo político es un principio que implica tolerar al que ideológicamente sostiene posturas diferentes o incluso opuestas. En el plano de los derechos fundamentales, la tolerancia supondrá el reconocimiento y protección de la libertad ideológica individual y colectiva. La tolerancia democrática permitirá

⁵ Evidentemente, no todas las democracias en la historia han practicado la misma tolerancia, ni han entendido el concepto de forma idéntica. El concepto de tolerancia es mucho más reciente que el de democracia y surge en un contexto histórico y político, de los siglos XVIII y XIX, que ya se encuentra superado.

la libre expresión y participación en la comunidad política de las minorías, clave para para la articulación e integración en el sistema del conjunto de la sociedad. Tolerancia y pluralismo son dos caras de la misma moneda⁶, pero ambos conceptos no pueden entenderse separadamente, ya que no cabe hablar de pluralismo intolerante o de tolerancia antipluralista.

La experiencia histórica nos demuestra la capacidad destructiva, liberticida y, en definitiva, antidemocrática que determinadas ideologías pueden llegar a desarrollar. Este conocimiento aprehendido ha llevado a la democracia a cuestionarse las consecuencias de una tolerancia ilimitada y de un pluralismo político irrestricto. En este contexto, emerge la democracia militante como modelo de defensa democrática.

Como es de sobra conocido, el concepto de democracia militante aparece por primera vez en el ámbito académico en el año 1937 en un trabajo de Karl Loewenstein, *Militant Democracies and Fundamental Rights*, en el que el autor reivindica el derecho de toda democracia a defenderse activamente de sus enemigos, en especial, del fascismo⁷. Loewenstein identifica como principal problema de la democracia su natural tolerancia, de la que se aprovecha el fascismo para destruirla (Loewenstein, 1937a: 423)⁸, manipulando los

⁶ Sartori (2001: 19) entiende que la diferencia estriba en que el pluralismo afirma un valor, mientras que la tolerancia supone una actitud de respeto hacia los valores ajenos.

⁷ Sin embargo, no sería el único pensador que, en esa época histórica turbulenta, se posicionó en contra de la neutralidad de la democracia. Ya antes que Loewenstein, Carl Schmitt (2006: 57-58) se había expresado en contra de la neutralidad de la democracia en su obra *Legalidad y legitimidad*. En ella señalaba que todas las constituciones reconocen principios fundamentales que pertenecen a un sistema constitucional inmutable: «Si una Constitución prevé la posibilidad de revisión constitucional no quiere proporcionar con ello un método legal de supresión de su propia legalidad, ni mucho menos un medio legítimo de destrucción de su legitimidad».

También Mannheim desarrolló la idea, en los años 40, de que el liberalismo del *laissez-faire* era uno de los responsables del éxito del totalitarismo (de Miguel Bárcena, 2022: 22).

Loewenstein acuña el concepto, percatándose de que en distintas democracias europeas se estaban adoptando numerosas medidas para hacer frente al totalitarismo (Thiel, 2016: 385).

⁸ Así lo reconoce también Goebbels, el celeberrimo Ministro de Propaganda del III Reich: «This will always remain one of the best jokes of democracy, that it gave its deadly enemies the means by which it was destroyed» (Fox y Nolte, 1995: 1). En definitiva, la teoría de la democracia militante surge para dar respuesta a la teoría de la democracia

procedimientos democráticos y desprestigiando el sistema. En este sentido, demuestra cómo el éxito del fascismo se debió a su capacidad para adaptarse a la democracia, como, por ejemplo, mediante su legalización utilizando las herramientas democráticas apropiadas. En consecuencia, la principal crítica se centró en la neutralidad de la democracia puramente procedimental: «The mechanism of democracy is the Trojan horse by which the enemy enters the city»⁹.

En consecuencia, el germano entendió que la democracia militante representaba el desarrollo natural del sistema constitucional que persigue protegerse de los grupos antidemocráticos mediante una pléyade de instrumentos, tanto legales como a través de la actitud de sus ciudadanos, que hoy denominaríamos «iliberales» (Loewenstein, 1937b: 656). En este sentido, Loewenstein nunca consideró la democracia militante desde una perspectiva ideológica, sino como una metodología formal, como el conjunto de instrumentos necesarios para combatir el fascismo, que él consideraba una técnica emocional para alcanzar el poder y no una ideología. En otras palabras, la democracia militante para el germano se refiere a los límites que el sistema establece a la participación en la arena política de los partidos políticos fascistas o totalitarios si se entiende que estos representan una amenaza a la estabilidad de la democracia. Por tanto, Loewenstein vincula la concepción de democracia militante con la prohibición del abuso de las normas democráticas para destruirla.

Posteriormente, el concepto de democracia militante se jurificó gracias a las famosas sentencias del Tribunal Constitucional alemán en la posguerra que habilitaron la prohibición de los partidos nazi y comunista y que permitieron que la democracia militante comenzase a operar como un principio constitucional autónomo en ese ordenamiento jurídico.

Aunque la democracia militante tiene ya un cierto recorrido histórico, lo cierto es que su concepto se encuentra aún sometido

positivista, también llamada neutral, que se extendió durante el periodo de entreguerras. A esta teoría se acusó de haber vaciado de valores la democracia y de extender la idea del suicidio lógico de la democracia (de Miguel Bárcena, 2022: 248 y ss.).

⁹ En especial, arguye que la clave del éxito del fascismo se encuentra en la manipulación emocional de las masas a través de distintos medios, como la propaganda o el simbolismo militar. El autor (Loewenstein, 1937: 423) considera el fascismo como el gobierno de la emoción frente al gobierno constitucional.

a un intenso debate que ha impedido que se alcance un consenso académico. La indefinición conceptual ha generado en ocasiones cierta confusión, a pesar de que se trata de una categoría conocida y extendida en el constitucionalismo y en la ciencia política.

Encontramos dos razones que nos permiten afirmar que es muy difícil ofrecer un concepto preciso y cerrado de democracia militante. En primer lugar, porque no existe una norma, principio o modelo jurídico de democracia militante universal que pueda ser extrapolable de forma sistemática a cualquier país, tal y como cualquier estudio comparado sobre la democracia militante advertirá rápidamente. Este vacío quizás pueda explicarse porque la democracia militante se ha ido construyendo en cada país en relación a sus circunstancias históricas y políticas y, en particular, respecto a su propia experiencia con sistemas autoritarios (Werner-Müller, 2012: 1254)¹⁰. Las circunstancias culturales y sociológicas también han influido en el desarrollo principalmente local del concepto de democracia militante (Klamt, 2007: 133-159). De esta forma, la democracia militante puede entenderse como una categoría abstracta que se precisará con conceptos políticos, jurídico-institucionales e incluso morales, vinculados al contexto nacional (Werner_Müller, 2012: 1254; de Miguel Bárcena, 2022: 22).

En segundo lugar, son muy pocas las democracias militantes que utilizan esta terminología en sus ordenamientos jurídico-constitucionales. La mayoría de los países que son calificados como democracias militantes responden a una construcción teórica abstracta sobre la base de determinados criterios. Por estas razones, autores como Werner-Müller (*ib.*) o de Miguel Bárcena (*ib.*) coinciden en que resulta difícil alcanzar una postura compartida sobre lo que se entiende por democracia militante.

En la actualidad, la democracia militante se refiere al sistema por el que los gobiernos democráticos electos adoptan medidas, principalmente jurídicas, para garantizar la continuidad de la democracia, protegiéndose de sus enemigos, los extremistas y radicales. En este sentido, Capoccia, que es uno de los principales teóricos de la democracia militante, la entiende como «the use of legal restrictions

¹⁰ Un ejemplo evidente es Alemania, que desarrolló su modelo de democracia militante para evitar volver a cometer los mismos errores que la República de Weimar.

on political expression and participation to curb extremist actors in democratic regimes» (Capoccia, 2013: 207). Una idea similar sobre la democracia militante sostiene Revenga Sánchez (2005: 13), quien entiende que «la democracia militante hace referencia al conjunto de mecanismos de protección del que se dotan los sistemas democráticos para protegerse frente a las amenazas que son consecuencia inevitable del propio sistema de libertades y tolerancia que la democracia instaura». Por otro lado, Werner-Müller (2012: 1253) acude a una definición de mínimos y se refiere a la democracia militante como «the idea of a democratic regime which is willing to adopt pre-emptive, prima facie illiberal measures to prevent those aiming at subverting democracy with democratic means from destroying the democratic regime»¹¹. Esta definición introduce un matiz importante con el que coincidimos plenamente. Señala este que las medidas de la democracia militante únicamente deben dirigirse a aquellos que no respeten los fines y los medios de una democracia. No basta con que la ideología de un partido sea antidemocrática, sino que los medios utilizados también deben serlo. El matiz resulta relevante, ya que en muchos sistemas constitucionales se han introducido cláusulas de intangibilidad que incorporan límites insalvables a la reforma en determinados ámbitos, como por ejemplo la integridad territorial del Estado. Una interpretación amplia de estos preceptos conduciría a la prohibición de todos los partidos cuyo ideario contraviniese dicho precepto. No obstante, esto limitaría injustificadamente el pluralismo político, un principio que toda democracia debe anteponer, y desprotegería a ciertas minorías, excluyéndolas del sistema. Por lo tanto, coincidimos con el citado autor en que los instrumentos de la democracia militante únicamente deben perseguir a aquellos que no respeten la democracia constitucional ni en la forma ni en el fondo.

En esta misma línea, de Miguel Bárcena (2022: 30) entiende que la democracia militante «consiste en aplicar medidas iliberales acotadas a aquellos actores que no respetan el núcleo básico de los medios y fines de una democracia constitucional». Por su parte, Kirshner (2014) entiende que la democracia militante solo es consti-

¹¹ También se refiere a la democracia militante como la *defending democracy* o *fighting democracy*.

tucionalmente aceptable si es «autolimitada»¹². Sostiene el autor (*ib.*: 26-60) que una democracia militante debe cumplir tres principios:

1. Principio de participación: todos los ciudadanos, incluidos los antidemócratas, tienen derecho a participar en la democracia representativa.
2. Principio de intervención limitada: las políticas excluyentes del sistema, como las prohibiciones de partidos políticos, solo deben utilizarse para evitar que los antidemócratas violen los derechos de sus conciudadanos.
3. Principio de responsabilidad democrática: todo proyecto de defensa democrática, como adoptar medidas limitantes, debe ser consciente de los riesgos de limitar la participación (y, en consecuencia, el pluralismo político) en democracia. De no hacerlo, las medidas militantes se adoptarán demasiado frecuentemente, con el peligro que ello conlleva en forma de «pendiente resbaladiza» para la democracia.

Todas estas conceptualizaciones de la democracia militante comparten el planteamiento inicial de que la democracia debe evitar ser superada o destruida a través de medios democráticos y para ello se puede servir de instrumentos, principalmente jurídicos, que le permitan combatir el extremismo antidemocrático. Se descarta en consecuencia que la democracia militante sea un conjunto de mecanismos para protegerse de los ataques al sistema por medios violentos o extrajurídicos (revoluciones, rebeliones, sedición, golpes de estado, etc.). Para hacer frente a estas amenazas, los sistemas constitucionales se otorgan otro tipo de mecanismos defensivos, ya sea en la Constitución o, especialmente, en el Código Penal. De igual forma, la democracia militante tampoco alude a una democracia que defiende sus valores frente a quienes no los comparten, puesto que no existen las democracias puramente procedimentales, todas mantienen un sustrato ideológico más o menos presente en el ordenamiento jurídico y a nivel institucional (Revenga Sánchez, 2019: 215), aunque esto se

¹² Kirshner es uno de los autores que con más detenimiento ha estudiado la teoría de la democracia militante y sus límites, en especial, su justificación ética.

niegue directamente por el texto constitucional o la jurisprudencia (como es el caso de España).

Otra de las premisas de las que parten estas concepciones de la democracia militante es que la democracia se enfrenta a numerosas amenazas que no tienen por qué ser presentes y activas, sino también futuras. La democracia militante es un sistema que incorpora medidas en el ordenamiento jurídico, de forma preventiva, ante la amenaza extremista o, en algunos casos, por la experiencia histórica y comparada. Conforme al principio legitimador de la democracia militante, por el que esta tiene derecho a defenderse y a protegerse de sus enemigos, un Estado puede incorporar medidas preventivas de protección frente a amenazas futuras. En cambio, a lo que no tiene derecho la democracia, a nuestro juicio, es a limitar los derechos fundamentales, como por ejemplo los de participación política o libertad ideológica, para alcanzar un modelo perfecto, ideal o utópico. Una cosa es prever la posibilidad de prohibir un partido político extremista y otra bien distinta prohibirlo antes de que dicho partido se haya manifestado como una amenaza a la democracia. Es decir, entendemos que la intervención preventiva para adoptar una medida tan extrema como la prohibición de un partido político no es legítima en democracia, pero sí lo es la incorporación de herramientas al ordenamiento de forma preventiva. El respeto al derecho de participación política debe operar como elemento vertebrador de todas las medidas en una democracia militante. Los intereses y aspiraciones de los antidemócratas deben ser considerados e incorporados al debate público, ya que esta será la única forma de construir una democracia que intente satisfacer todos los puntos de vista de la sociedad.

Por lo tanto, los esfuerzos de la democracia militante solo deben estar dirigidos a asegurar que todos los ciudadanos puedan participar activamente en la democracia de forma segura (Kirschner, 2014: 47). En otras palabras, se trata de limitar excepcionalmente los derechos de una minoría para garantizar el pleno ejercicio de los derechos y libertades de la mayoría. Conforme a este argumento, la democracia militante permite la adopción de medidas preventivas,

siempre y cuando sean ponderadas y proporcionadas en atención expresa a los bienes jurídicos lesionados¹³.

Tomando en consideración estos criterios, entendemos la democracia militante como el sistema político democrático que ha introducido con carácter preventivo en su ordenamiento jurídico-constitucional instrumentos normativos para evitar que los movimientos extremistas y antidemocráticos puedan subvertir la democracia a través de los mecanismos y procedimientos que esta ofrece.

2. La democracia militante como fundamento de la prohibición de partidos políticos

Como ya se ha señalado, el primer país en el que se desarrolla jurídicamente la democracia militante es Alemania. Tras la traumática experiencia del régimen nazi, el texto constitucional de la Alemania democrática, la Ley Fundamental de Bonn (en adelante LFB) introdujo una célebre cláusula de intangibilidad –también denominada cláusula de eternidad– en el art. 79.3¹⁴. En esta se establece la prohibición de reformar los principios básicos contenidos en el art. 1 (dignidad humana), art. 20 (Estado social y democrático de Derecho), art. 21.2 (prohibición de partidos antidemocráticos), art. 9.2 (disolución de asociaciones antidemocráticas), art. 18 y art. 20.4. Un precepto que debe interpretarse en estrecha relación con la cláusula de intangibilidad del art. 79.3 es el art. 21.2, donde la LFB establece límites a los fines y comportamiento de los partidos políticos: «Los partidos que por sus fines o por el comportamiento de sus adherentes tiendan a desvirtuar o eliminar el régimen fundamental de libertad y democracia, o a poner en peligro la existencia de la República Federal de Alemania, son inconstitucionales».

Este precepto solo puede explicarse desde una visión militante de la democracia, sobre la base de la cláusula de intangibilidad del art.79.3. La LFB prohíbe la reforma constitucional de los principios

¹³ Por ejemplo, se podrá prohibir un partido político xenófobo si el legislador entiende que está en riesgo la convivencia pacífica y el normal ejercicio de los derechos fundamentales. Es lo que Kirshner (*ib.*) ha denominado el principio de intervención limitada.

¹⁴ Es lo que la Comisión de Venecia ha denominado «razones históricas legítimas» para apostar por las cláusulas de intangibilidad. *Cfr.* Informe de la Comisión de Venecia sobre la reforma Constitucional, 2010, párrafo 218.

básicos de la democracia, por lo que no se pueden aceptar partidos políticos cuyos fines y aspiraciones sean claramente antidemocráticos.

En definitiva, la LFB abrió la puerta a la ilegalización de partidos políticos cuyos fines fueran contrarios a los principios democráticos que la LFB consagra. Así, en los años 50 se presentaron propuestas de ilegalización del Partido Comunista alemán (KPD) y el Partido Socialista del Reich (SRP), heredero del nacionalsocialismo, al Tribunal Constitucional alemán, que es el órgano encargado de declarar, en su caso, la inconstitucionalidad de un partido (art. 21.4 LFB). El TC alemán falló en ambos casos a favor de la declaración de inconstitucionalidad de los partidos. Más allá del alcance jurídico, estos pronunciamientos tuvieron una fuerte significación política a favor de un modelo de democracia sustantiva, militante, que protegía la identidad constitucional del sistema de forma preventiva frente a los ataques de sus enemigos, en especial, frente a las dos principales ideologías del totalitarismo, el comunismo y el fascismo.

Este modelo ha tenido una enorme influencia en el derecho constitucional, sirviendo de parámetro de cómo debe considerarse una democracia militante. Dado que en el caso alemán la cláusula de intangibilidad opera como elemento justificador de la prohibición de partidos políticos y otras medidas iliberales, esta se ha erigido como el principal criterio a tener en cuenta a la hora de determinar cuándo nos encontramos ante una democracia militante. Sin embargo, existen otros criterios para justificar la adopción de medidas iliberales, tal y como analizaremos a continuación.

2.1. La existencia de límites materiales explícitos a la reforma constitucional como fundamento de la exclusión de partidos políticos

La democracia militante se desarrolló en el ordenamiento jurídico alemán como un modelo de defensa democrática sobre la base de la existencia de límites materiales a la reforma constitucional o cláusulas de intangibilidad.

En este sentido, tal y como recuerda Preuss (2019: 313-328), no está claro que los límites formales al procedimiento de reforma sean garantía suficiente de protección del texto constitucional frente a quienes quieren destruirlo. Aunque resulte complejo, no es imposible

que una mayoría coyuntural pueda modificar la Constitución para distorsionar las reglas de la democracia en su favor. Así, ante la experiencia previa de los totalitarismos europeos de la primera mitad del siglo XX, ciertas democracias constitucionales apostaron por limitar la acción sustantiva del poder de revisión con la introducción de límites materiales al poder de reforma. Esta apuesta por las cláusulas de intangibilidad y la defensa del núcleo sustancial de la Constitución se fundamenta en la teoría de la delegación, por la que el poder de reforma actúa como un poder delegado del constituyente, que debe seguir su mandato y tendrá que respetar el contenido sustantivo de la Constitución. Es decir, el poder de reforma de la Constitución no puede implicar, en ningún caso, el poder de crear una nueva Constitución. Por todo ello, resulta imperativo que el poder de revisión respete, en todo caso, la sustancia de la Constitución.

Veamos, primero, qué son las cláusulas de intangibilidad o los límites materiales expresos a la reforma constitucional. Se trata de normas jurídico-constitucionales que presentan tres características básicas: 1) operan como límites materiales al poder de reforma constitucional; 2) el ámbito objetivo de estas normas, su contenido, es irreformable y se encuentra sustraído del ámbito de actuación del poder de reforma; y 3) su finalidad es proteger algún valor o principio considerado esencial por el constituyente.

Las cláusulas de intangibilidad gozan de un doble alcance, político y jurídico. Desde un punto de vista político, cumplen importantes funciones como instrumento estabilizador y continuador del Estado que configura el texto constitucional. En segundo lugar, mediante su inclusión el constituyente está identificando un conjunto de materias que, por su especial valor para el sistema político que se está instaurando, gozan de una protección reforzada. Por último, las cláusulas de intangibilidad trasladan un fuerte mensaje político: que toda alteración del orden constitucional protegido dará lugar a una nueva legitimidad diferente sobre la que se sustenta la Constitución (Castellà Andreu, 2021: 92). La Constitución no es un documento neutral, que carece de contenido ideológico, sino un texto inspirado en un conjunto sólido de principios y valores que va a defenderse frente a los ataques de sus enemigos.

Desde un punto de vista jurídico, las cláusulas de intangibilidad tienen un importante alcance y un impacto muy significativo en el ordenamiento jurídico constitucional en el que se insertan. En primer lugar, su inserción en un texto constitucional permite identificar cuál es el orden constitucional, la identidad constitucional¹⁵, lo que resulta esencial para configurar la defensa constitucional¹⁶. El orden constitucional estará integrado por el conjunto de materias inmunes a la reforma que integran lo que denominaremos el *núcleo constitucional* indisponible (de Otto, 1985: 34). La introducción de las cláusulas de intangibilidad supone el respaldo y la afirmación de los valores consustanciales del Estado (Serowaniec y Witkowski, 2021: 176). La defensa de dichas cláusulas asegurará la continuidad de ese núcleo esencial y material de la Constitución, independientemente de las posibles reformas a las que pueda verse sometida esta. En segundo lugar, las cláusulas de intangibilidad operan como garantía del orden constitucional y, en consecuencia, de la Constitución en su conjunto, es decir, son un mecanismo de defensa de la constitución material o sustantiva. En tercer lugar, la introducción de estas cláusulas implica, tal y como hemos señalado anteriormente, la distinción entre el poder constituyente y el poder de reforma, el cual, como poder constituido y limitado, no podrá actuar sobre determinadas materias que integran el referido núcleo indisponible.

En la jurisprudencia constitucional alemana, a partir de las sentencias que acordaron la disolución de los partidos nazi (SRP) y comunista (KPD), la democracia militante se desarrolló sobre la base de la existencia de una cláusula de intangibilidad, la ya mencionada cláusula de eternidad prevista en el art. 79.3 de la LFB. Si el poder constituyente prohibió la reforma de determinados principios esenciales en democracia, resulta lícito combatir y perseguir a aquellos partidos políticos que presentan programas políticos contrarios a los fines protegidos por la LFB.

¹⁵ Sobre la relación entre identidad constitucional y cláusulas de intangibilidad, ver Serowaniec y Witkowski, 2021.

¹⁶ Esta identificación puede llevarse a cabo, no obstante, a través de la doctrina de los límites materiales implícitos.

Esta argumentación fue trasladada a España por el profesor de Otto en su célebre obra *Defensa de la Constitución y partidos políticos*:

El silencio del constituyente acerca de los límites materiales de la reforma ni puede suplirse por vía teórica ni es tampoco irrelevante, sino que responde a la renuncia a prohibiciones de dudosa eficacia, para sustituirlas por un procedimiento de especial rigidez en el cual ha de ponerse de manifiesto una voluntad de reforma de tal fortaleza que toda resistencia sería inútil. De hecho, se trata de una llamada al propio poder constitucional, lo es que es tanto como el reconocimiento de la ausencia de límites.

Y concluye de forma tajante: «si los enemigos del orden constitucional están en situación de pervertirlo por los procedimientos del Título X pueden hacerlo sin violar el derecho constitucional vigente» (de Otto, 1985: 35).

Posteriormente, el TC la asumió en su jurisprudencia, a propósito del recurso de inconstitucionalidad planteado a la Ley Orgánica de Partidos Políticos del año 2002. Así, el TC señaló que

en nuestro ordenamiento constitucional no tiene cabida un modelo de «democracia militante» en el sentido que él le confiere, esto es, un modelo en el que se imponga, no ya el respeto, sino la adhesión positiva al ordenamiento y, en primer lugar, a la Constitución. Falta para ello el presupuesto inexcusable de la existencia de un núcleo normativo inaccesible a los procedimientos de reforma constitucional que, por su intangibilidad misma, pudiera erigirse en parámetro autónomo de corrección jurídica, de manera que la sola pretensión de afectarlo convirtiera en antijurídica la conducta que, sin embargo, se atuviera escrupulosamente a los procedimientos normativos¹⁷.

Efectivamente, si acudimos al derecho comparado, observaremos que el principal instrumento jurídico utilizado por las democracias militantes son las cláusulas de intangibilidad, que dotan de gran rigidez constitucional al sistema. Es decir, la existencia de límites materiales explícitos a la reforma constitucional destinados a proteger

¹⁷ STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 7.º.

un núcleo indisponible conformado por los principios esenciales de la democracia es un indicador consistente de que nos encontramos ante un modelo de democracia militante. Esta es la posición que desde Alemania recoge nuestro Tribunal Constitucional¹⁸.

Es preciso advertir que la identificación de defensa de la democracia material con límites a la reforma constitucional es controvertida¹⁹. En este sentido, señala de Miguel Bárcena que la democracia militante pretende expulsar de la legalidad a aquellos grupos que quieren destruir la democracia, mientras que las cláusulas de intangibilidad suponen una limitación del pluralismo político desde el punto de vista de la reforma constitucional (de Miguel Bárcena, 2019: 83). Coincidimos en el fondo de la observación del citado autor, si bien es innegable que, con carácter general, las cláusulas de intangibilidad sirven al mismo propósito perseguido por la democracia militante: expulsar del sistema a los grupos antidemocráticos. Además, estas operan como barrera última que impida el suicidio legítimo de la democracia, advirtiendo a los antidemócratas, con carácter preventivo, acerca de cuáles son las reglas del juego a las que deben atenerse. En este sentido, Fox y Nolte (1995) entienden que, de haber existido cláusulas de intangibilidad en la Constitución de Weimar, Hitler habría encontrado un poderoso obstáculo para ascender al poder de la forma en la que lo hizo²⁰.

¹⁸ Vid. STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 7.º. Asimismo, para Fox y Nolte (1995: 24) el criterio determinante para identificar a una democracia militante se encontraría en la existencia de cláusulas de intangibilidad o límites materiales explícitos a la reforma constitucional que protegieran un núcleo constitucional indisponible integrado por los principios básicos de la democracia.

¹⁹ Señala de Miguel Bárcena (2022: 30) que «un vínculo fuerte entre límites de la reforma y defensa de la democracia supondría una reducción del pluralismo democrático y, sobre todo, la expulsión de ciertas minorías que quisieran transformar decisiones constitucionales básicas hacia el ámbito de la revolución y la fuerza normativa de los hechos».

²⁰ Las implicaciones políticas de introducir una cláusula de intangibilidad son relevantes. Por ejemplo, Fox y Nolte especulan sobre su impacto analizando el caso de la Alemania Nazi. Conforme a estos autores, si la Constitución de Weimar hubiera incorporado cláusulas de intangibilidad, Hitler se habría visto obligado a violar la Constitución, por lo que su ascenso al poder podría haberse impedido.

2.2. La doctrina sobre los límites materiales implícitos: ¿un fundamento válido?

Resulta evidente que las cláusulas de intangibilidad operan como un mecanismo identificador del núcleo esencial de la Constitución, que actúa como parámetro de corrección jurídica –parafraseando a nuestro Alto Tribunal– de las conductas. Además, su inclusión supone la apuesta decidida del constituyente por la defensa material de la Constitución.

Pero ¿debemos concluir que la ausencia de límites materiales expresos a la reforma constitucional supone la renuncia del constituyente a la defensa constitucional materialmente entendida? Entendemos que no por una razón fundamental: que el poder de reforma es necesariamente un poder limitado por el poder constituyente. El procedimiento de reforma no es otra cosa que un mecanismo de defensa y conservación de la Constitución²¹, a través del que, en ningún caso, se podrá destruir el orden vigente para sustituirlo por un sistema político y de valores opuesto, cuya creación respondería al resultado de un proceso constituyente, que nada tiene que ver con el poder de reforma. Por ello, asumimos, siguiendo a de Vega (2006: 21-22), que

toda reforma constitucional se tiene que ver sometida a límites que, en ningún caso, se podrán sobrepasar, pues si eso sucediera estaríamos en presencia no de operaciones de reforma que otorgan continuidad al ordenamiento, sino ante otros fenómenos distintos que los franceses han designado, por ejemplo, como falseamiento de la constitución (*faussement de la constitution*), fraude de la constitución (*fraude à la constitution*), o sencillamente actos revolucionarios encubiertos. Todos ellos letales en la óptica garantista de una constitución protectora de la libertad²².

²¹ Así lo entienden, entre otros, Contreras Casado (1992: 308) y Jiménez Campo (1980: 88).

²² Precisamente, señala el autor (1999: 220), en relación con la previsión de revisión total recogida en el art. 168 de la CE, que la facultad atribuida al poder de reforma para llevar a cabo una revisión total supone la equiparación formal entre el poder de revisión y el poder constituyente soberano, lo que implica «una colisión frontal con la lógica del Estado constitucional», ya que todo poder de reforma es, como poder constituido, limitado.

En similares términos se ha manifestado Rubio Llorente (Tajadura Tejada, 2015: 25), para el que

la derogación o reforma sustancial de aquella norma que expresa el concepto de Constitución que orienta la decisión del poder constituyente no es una reforma total o parcial de la Constitución, sino su sustitución por otra ordenación distinta, que sólo cabría denominar Constitución a partir de un concepto distinto y discordante con el que es propio del constitucionalismo.

Tajadura Tejada (2018: 61) también comparte la visión de un poder de reforma limitado:

el poder constituyente es un poder previo a la Constitución, pero excluida de la misma. La Constitución como norma suprema reemplaza al pueblo soberano y ejerce la soberanía del derecho [...]. En el Estado Constitucional todos los poderes son constituidos, esto es, configurados y limitados por la propia Constitución.

De igual forma Torres del Moral (2010: 146) advierte ciertamente que «para que una reforma sea constitucional es necesario que lo sea en su principio, en sus procedimientos y en su desembocadura». En definitiva, la concepción de un poder de reforma por naturaleza limitado se basa en la idea fundamental del derecho público de que en un Estado de Derecho toda potestad está limitada tanto por su contenido como por su finalidad (Herrero de Miñón, 2016: 28).

Por esta razón, en caso de ausencia de límites materiales explícitos o cláusulas de intangibilidad, resulta obligado defender la existencia de límites materiales implícitos a la reforma del texto constitucional. En este sentido, algunos autores han desarrollado la doctrina de los límites materiales implícitos, al entender que la existencia de límites materiales al poder de revisión es consustancial al propio texto constitucional.

En el derecho comparado numerosas Leyes Fundamentales, algunas de las cuales han ejercido una fuerte inspiración en nuestro poder constituyente, incluyen límites expresos a la reforma o cláusulas

las de intangibilidad²³. Otros textos constitucionales, como el de la República de Irlanda, permiten expresamente la reforma de cualquiera de las disposiciones de su texto²⁴. Y en otros países donde los textos constitucionales no han incluido límites explícitos a la reforma constitucional, los tribunales constitucionales han reconocido la existencia de límites implícitos o intangibles al poder de reforma²⁵.

En Europa encontramos numerosos casos de países donde, no existiendo cláusulas de intangibilidad, el Tribunal Constitucional ha reconocido límites materiales implícitos a la reforma del texto constitucional. Como señala el antiguo presidente del Tribunal Constitucional lituano, D. Zalimas,

the absence of explicit constitutional provisions on unamendability of the fundamental constitutional principles does not preclude the existence of implicit eternity clauses, safeguarding the *raison d'être* of democratic constitutions. Here we can speak about the decisive role of the Constitutional Courts, entrusted with the responsibility to ensure the supremacy of the Constitution within the state's legal system, thereby safeguarding the state's polity as such and its constitutional identity²⁶.

En España, al no haber optado el poder constituyente por introducir dichas cláusulas en nuestra Carta Magna²⁷, hecho que hubiera resuelto pacíficamente este conflicto, la controversia solo puede ser resuelta por la vía doctrinal, una dificultad añadida a una tarea que presenta una gran relevancia para el funcionamiento de nuestro

²³ Por mencionar algunas: Ley Fundamental de Bonn de 1949 (art. 79.3), la Constitución Francesa (art. 89) o la Constitución italiana (art. 139).

²⁴ Ver art. 46.1 de la Constitución de la República de Irlanda.

²⁵ Este es el caso, por ejemplo, de Croacia, Eslovaquia o Hungría. Digno de reseñar es también el caso de Italia, donde la Constitución italiana recoge cláusulas de intangibilidad (límites expresos) y, además, el Tribunal Constitucional ha declarado que estas no son los únicos límites expresos a la reforma constitucional, sino también los «principios supremos del orden constitucional» y «los derechos inalienables de la persona humana», en Sentencia de 15 de diciembre de 1988 de la Corte Constitucional Italiana.

²⁶ Discurso de D. Zalimas el 15 de octubre de 2014. Disponible en: <https://gjk-ks.org/en/press-release-12-46651>

²⁷ Es de sobra conocido que el art. 168 de nuestra Constitución prevé incluso la revisión total del texto.

modelo constitucional²⁸. Aunque no nos podemos detener en el caso español, baste señalar que entendemos que el texto constitucional de 1978 contiene claramente ciertos límites materiales implícitos que un poder de reforma no podría alterar²⁹, como se deduce de una interpretación integrada del texto más allá de la previsión de reforma total que se contiene en su artículo 168.

Como ya se ha adelantado, el reconocimiento de límites materiales implícitos a la reforma constitucional supone admitir la existencia de un núcleo constitucional indisponible integrado por un conjunto de materias que operan como principios vertebradores del ordenamiento constitucional. Estos límites actúan como un mecanismo de defensa constitucional que tiene por objeto proteger el orden constitucional subyacente, el núcleo de la constitución material y, en definitiva, los valores sobre los que se asienta la Constitución, como la democracia, la libertad y la igualdad. Es decir, el objeto de la protección no son meros preceptos constitucionales positivos, sino los principios y valores informadores del ordenamiento, que se elevan a este y actúan como parámetro de la constitucionalidad de las normas o, en términos de Ruipérez Alamillo (2018: 142), «el conjunto de materias que quedan al margen de la posible actuación válida, lícita y legítima del legislador de revisión constitucional en cuanto que poder jurídico limitado».

De esta forma, con la introducción de límites constitucionales a la reforma, ya sean expresos o implícitos, lo que se persigue es articular mecanismos de defensa constitucional para impedir toda actividad tendente a atacar el núcleo del orden constitucional. Cuando se trata de cláusulas de intangibilidad incorporadas expresa y claramente en el texto constitucional, estamos ante una decisión voluntaria

²⁸ En este sentido, las importantes implicaciones que tiene para nuestro sistema político el reconocimiento o no de dicho núcleo constitucional irresistible a la reforma han llevado a algunos autores, como Ruipérez Alamillo (2018: 143), a afirmar que estamos ante el «gran problema que se plantea en el marco de la Constitución española de 1978».

²⁹ A nuestro juicio, la identidad constitucional del texto del 78 estaría conformada por los principios recogidos en el art. 1 (Estado social y democrático de derecho, soberanía nacional y monarquía parlamentaria), la indisoluble unidad de la nación española y el art. 10.1. Una reforma sustancial de estos principios supondría un nuevo pacto constituyente que no puede articularse mediante el mecanismo de defensa de la Constitución que es el procedimiento de reforma.

y consciente del poder constituyente, que apuesta por identificar directamente en el texto el núcleo constitucional indisponible a la reforma.

Estos límites tendrán, como es obvio, numerosas implicaciones. En el ámbito que nos ocupa, servirán como fundamento de la limitación de los partidos políticos y de la libertad ideológica en tanto que suponen un freno a aquellos proyectos políticos que contravienen el núcleo protegido por los límites. En consecuencia, operarán como justificación, llegado el caso, de la disolución judicial de un partido cuyo ideario atente contra los principios protegidos por los límites.

2.3. La democracia militante y el abuso del derecho

Aunque, tras el desarrollo de la jurisprudencia constitucional alemana, la democracia militante ha estado vinculada a los límites materiales al procedimiento de reforma constitucional –y así ha llegado, por ejemplo, a España–, conviene recordar que en sus orígenes se vinculó con la prohibición de abuso del derecho. Tal y como hemos señalado inicialmente, Loewenstein vincula la democracia militante con la prohibición del abuso de las normas democráticas para destruir el sistema. Al germano le preocupaba que el fascismo o cualquier otra forma de totalitarismo se aprovechara de los procedimientos y las normas que ofrece la democracia para alcanzar el poder y destruir el sistema. Por ello, alerta que el relativismo democrático puede llevar al final de la democracia. En este contexto, desarrolla su teoría de la democracia militante.

En algunos ordenamientos jurídicos se han introducido cláusulas de prohibición de abuso del derecho que operan como un límite a la tolerancia democrática y parten de una premisa sencilla: que no resulta lícito aprovecharse de las normas y los procedimientos democráticos para subvertir la democracia o limitar derechos y libertades.

En el marco europeo, las dos principales cláusulas de prohibición de abuso del derecho las encontramos en los art. 17 del CEDH y el art. 54 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. En concreto, el art. 17 del Convenio Europeo para la protección de los Derechos Fundamentales y las Libertades Públicas estipula que

ninguna de las disposiciones del presente Convenio podrá ser interpretada en el sentido de implicar para un Estado, grupo o individuo, un derecho cualquiera a dedicarse a una actividad o a realizar un acto tendente a la destrucción de los derechos o libertades reconocidos en el presente Convenio o a limitaciones más amplias de estos derechos o libertades que las previstas en el mismo.

Asimismo, el artículo 54 de la Carta, que incorpora una cláusula de cierre inspirada claramente en el Convenio y titulada «Prohibición del abuso de derecho», señala que

ninguna de las disposiciones de la presente Carta podrá ser interpretada en el sentido de que implique un derecho cualquiera a dedicarse a una actividad o a realizar un acto tendente a la destrucción de los derechos o libertades reconocidos en la presente Carta o a limitaciones más amplias de estos derechos y libertades que las previstas en la presente Carta.

A pesar de tratarse de normas interpretativas, lo que dificulta su exégesis, el objetivo que subyace a estas cláusulas es claro: evitar que los antidemócratas utilicen cualquiera de los preceptos del Convenio para atacar los derechos en él reconocidos (Corcuera Atienza *et al.*, 2008: 296) y preservar el libre funcionamiento de las instituciones democráticas, condición necesaria para la aplicación y el respeto de los derechos humanos (Tajadura Tejada, 2008: 1449). Así lo entiende también el TEDH, que en su jurisprudencia ha señalado que la finalidad de esta cláusula es impedir cualquier interpretación de las cláusulas del Convenio que pueda pervertir los derechos y libertades en él reconocidos que pueda servir para finalidades contrarias al espíritu del CEDH³⁰. Es decir, se exige una adhesión a los principios democráticos sobre los que se fundamenta el Convenio, pero no a una ideología concreta. En otras palabras, para que pueda haber pluralismo político, debemos proteger la democracia. Por tanto, en nombre del pluralismo político se pueden, y deben, limitar los derechos fundamentales de aquellos que tienen por objetivo anularlos. Pero no se exige una adhesión positiva a una ideología concreta. En

30 STEDH de 1 de julio de 1961, caso Lawless c. Irlanda.

definitiva, se trataría, siguiendo a Berlín, de proteger el ámbito de libertad negativa de los individuos en todo momento.

Sin embargo, la jurisprudencia del TEDH ha desarrollado una interpretación restrictiva de este precepto salvo, precisamente, en lo relativo a la ilegalización de partidos políticos. En este sentido, el TEDH considera conforme al CEDH la prohibición de partidos políticos cuando se reúnen una serie de condiciones, con el objetivo de hacer frente a los liberticidas (Díez-Picazo, 2021: 149-150).

Del preámbulo del Convenio se desprende su marcado carácter democrático, por lo que podemos interpretar la cláusula del art. 17 como una frontera definida para el ejercicio de los derechos en él reconocidos. El CEDH quiere evitar que los medios que la democracia ofrece sean utilizados por los extremistas para subvertirla. En la práctica, los Estados podrían adoptar, conforme al Convenio, medidas limitativas de la libertad de expresión o del derecho de asociación política de los extremistas, como la prohibición de partidos políticos. En definitiva, nos encontramos ante un límite normativo de la tolerancia (Corcuera Atienza *et al.*, 2008: 297).

Esta cláusula también aparece en el art. 18 de la Ley Fundamental de Bonn, precepto que dispone que

quien, para combatir el régimen fundamental de libertad y democracia, abuse de la libertad de expresión de opinión, particularmente de la libertad de prensa (artículo 5, apartado 1), de la libertad de enseñanza (artículo 5, apartado 3), de reunión (artículo 8), de asociación (artículo 9), del secreto de las comunicaciones postales y de las telecomunicaciones (artículo 10), así como del derecho de propiedad (artículo 14) y del de asilo (artículo 16a) pierde estos derechos fundamentales. La privación y su alcance serán declarados por la Corte Constitucional Federal³¹.

A nuestro juicio, estas cláusulas no implican una manifestación intolerante del legislador frente a los enemigos de la democracia, pero sí una cierta intransigencia que debe ser ejercitada por quienes tienen la tarea encomendada de proteger los derechos y libertades fundamentales (Revenga Sánchez, 2019: 156).

³¹ Ley Fundamental de Bonn. Disponible en: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf>

En resumen, estas cláusulas revelan dos importantes ideas. En primer lugar, son el corolario lógico de una declaración de derechos que parte de una premisa: que los derechos fundamentales y las libertades públicas son un valor superior, inherente a la dignidad humana y una conquista histórica cuya defensa frente a sus enemigos implica cierta intransigencia. Y, en segundo lugar, sirven de justificación teórica para el desarrollo de un modelo de democracia militante.

III. MECANISMOS DE EXCLUSIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA DEMOCRACIA MILITANTE

Una vez analizado el fundamento que justifica las medidas de exclusión de los partidos políticos en las democracias militantes, conviene aproximarse a las distintas herramientas que con este fin encontramos en los ordenamientos jurídicos. Así, la exclusión de los partidos en democracia puede llevarse a cabo a través de diversas vías: directas, mediante la prohibición de partidos políticos, o indirectas, a través de los límites a la financiación de los partidos políticos.

1. La prohibición de partidos políticos en la jurisprudencia del TEDH

La prohibición de partidos políticos es una de las medidas más extremas, complejas y controvertidas en una democracia. Resulta, por ello, de enorme interés aproximarnos a la jurisprudencia del TEDH, que ofrece los criterios que en esta materia deben seguir todos los Estados signatarios del CEDH. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) se crea al amparo del Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (en adelante CEDH o Convenio) para conocer de todos los asuntos relativos a la interpretación y aplicación de dicho Convenio.

El Convenio reconoce, en relación con la actividad de los partidos políticos, la libertad de reunión y de asociación (art. 11)³².

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

2. El ejercicio de estos derechos no podrá ser objeto de otras restricciones que aquellas que, previstas por la ley, constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y libertades ajenos.

Aunque este precepto no menciona expresamente a los partidos políticos, el TEDH los ha reconocido como elementos fundamentales de la democracia amparados por este mandato³³. Como acertadamente ha señalado Martín y Pérez de Nanclares, nos encontramos ante libertades que constituyen, en cierto sentido, la proyección colectiva de las libertades individuales (Martín y Pérez de Nanclares, 2008: 288). Como libertades fundamentales que son gozan de la mayor protección y su limitación, por parte de un poder público, constituye una grave injerencia que solo puede estar amparada por una norma con rango legal en supuestos muy excepcionales. El Convenio pretende dotar a los Estados de herramientas de protección de la «sociedad democrática» frente al totalitarismo³⁴. Bajo este precepto subyace una idea que el TEDH ha puesto de relieve: que el Convenio surge para promover y defender los principios y valores en los que se basa una sociedad democrática³⁵.

Este concepto de «sociedad democrática» se repite a lo largo del texto del CEDH, si bien no aporta una definición unívoca del mismo. Será el TEDH quien delimite el concepto jurisprudencialmente.

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.»

³³ Como bien señala Iglesias Báñez (2018: 124), los partidos políticos son considerados de esta forma una especificación del derecho subjetivo de asociación que encuentran amparo en el propio Convenio.

³⁴ No hay que olvidar que el CEDH se firma en el año 1950 con el trauma del nazismo muy presente y con la amenaza del totalitarismo comunista activa. Por ello, el Convenio no descarta la posibilidad de limitar determinadas libertades si su ejercicio puede poner en riesgo la débil paz democrática alcanzada en Europa tras la guerra. Precisamente por su función de reacción frente al totalitarismo, el CEDH mereció la denominación de Pacto europeo de defensa de la democracia (Corcuera Atienza *et al.*, 2008: 285).

³⁵ «Democracy is without doubt a fundamental feature of the “European public order” [...]. That is apparent, firstly, from the Preamble to the Convention, which establishes a very clear connection between the Convention and democracy by stating that the maintenance and further realisation of human rights and fundamental freedoms are best ensured on the one hand by an effective political democracy and on the other by a common understanding and observance of human rights [...]. The Preamble goes on to affirm that European countries have a common heritage of political tradition, ideals, freedom and the rule of law. The Court has observed that in that common heritage are to be found the underlying values of the Convention [...]; it has pointed out several times that the Convention was designed to maintain and promote the ideals and values of a democratic society». STEDH de 31 de julio de 2001, caso Refah Partisi, párrafo 45.

No obstante, el Convenio sí ofrece elementos para interpretarlo. Así, el CEDH considera que, para asegurar la protección de 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, se encuentra justificada la limitación de determinados derechos y libertades cuando resulte *necesario en una «sociedad democrática»*.

Para poder delimitar qué medidas se consideran necesarias en una sociedad democrática primero debemos comprender este último concepto. En su jurisprudencia, el TEDH ha señalado que la sociedad democrática a la que se refiere el Convenio está caracterizada por el pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura³⁶. Un pluralismo que comprende también las ideas «que ofenden, chocan o molestan al Estado o a una parte de la población. Tales son las exigencias del pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura, sin los cuales no hay sociedad democrática»³⁷. La posibilidad de expresar y exteriorizar dichas ideas (libertad de expresión) constituye uno de los fundamentos esenciales de la democracia, condición necesaria para el progreso de la sociedad y el desarrollo de los individuos³⁸. Por lo tanto, los Estados que han ratificado el CEDH asumen la obligación de facilitar y no obstaculizar que en el debate público puedan incluirse ideas de todo signo político, incluidas las que sean contrarias al Estado e incluso a la democracia. En este contexto operará la libertad de asociación y, en definitiva, los partidos políticos, que son la expresión colectiva de las ideas individuales.

No obstante, tal y como adelanta el CEDH, estas libertades no son absolutas. En su jurisprudencia el TEDH ha tenido ocasión de pronunciarse sobre los límites a estos valores, que no pueden considerarse absolutos en el sentido que, llevados al extremo, impidan a la democracia defender de sus enemigos. Enfrentado a la paradoja de la tolerancia, el TEDH concluye que la democracia no debe permitir

³⁶ Caracterizada así la sociedad democrática, el TEDH ha deducido los tres componentes esenciales de la misma: la preeminencia del derecho, la libertad de expresión y la libertad del debate político (Corcuera Atienza *et al.*, 2008: 285).

³⁷ STEDH de 7 de diciembre de 1976, caso Handyside v. the United Kingdom, párrafo 50.

³⁸ STEDH de 7 de diciembre de 1976, caso Handyside v. the United Kingdom, párrafo 49.

su suicidio, por lo que los principios necesarios en una sociedad democrática, el pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura, están supeditados a la salvaguardia de los valores que representan (Corcuera Atienza *et al.*, 2008: 286).

Conforme a este criterio varios países signatarios del Convenio han prohibido o disuelto partidos políticos en atención a su ideología y los fines perseguidos. Con ocasión de los recursos presentados frente a estos actos jurídicos, el TEDH se ha pronunciado respecto a cuáles son los requisitos que deben concurrir para que en una sociedad democrática se pueda justificar una injerencia tan grave en los derechos fundamentales como es la disolución de un partido político. El estudio de esta doctrina nos permitirá dilucidar la aproximación del TEDH, a la luz del convenio, de la democracia militante.

En definitiva, con carácter general la prohibición de un partido político supone una limitación del derecho de asociación no amparada por el CEDH al constituir una injerencia grave de una libertad fundamental. Excepcionalmente, se podrá aceptar una medida así si cumple con los siguientes requisitos: se encuentra prevista en la ley, está dirigida a alcanzar alguno de los fines previstos en el art. 11.2 del CEDH y se trata de una medida necesaria en una sociedad democrática.

1.1. La jurisprudencia del TEDH: ¿una apuesta por la democracia militante?

La construcción jurisprudencial que ha desarrollado el TEDH relativa a los límites del derecho de asociación y a la prohibición de partidos políticos ha permitido establecer un marco claro para la actuación en este ámbito de los Estados signatarios del CEDH. Y así, cuando el TEDH afirma que los partidos políticos no solo deben ajustar su actuación a los medios democráticos, sino que también deben abstenerse de formular propuestas contrarias al orden de valores que promueve el CEDH, la Corte está respaldando que los Estados puedan establecer restricciones y limitaciones a los partidos políticos atendiendo a criterios de democracia militante.

En contra de este criterio se ha posicionado Bilbao Ubillos (2018: 135), quien entiende que la doctrina del TEDH supera la defensa de la democracia militante al no perseguirse las ideas, sino los

medios utilizados, ya que la ideología del partido debe ser contrastada con las actividades que despliega la organización, siendo las actividades de este el objeto central de la valoración para determinar si se cumple el requisito de que la prohibición sea una medida necesaria en una sociedad democrática³⁹.

Desde nuestro punto de vista, entendemos que la posición mayoritaria es la interpretación más acorde con el contenido y límites de los derechos fundamentales enunciados en el CEDH, así como de la cláusula general de abuso del derecho prevista en el art.17. En primer lugar, porque la democracia es el único sistema político que promueve el CEDH y, como tal, el único permitido ante la interpretación de los derechos y libertades previstos por el Convenio. Esta fuerte conexión del Convenio con la democracia queda patente, entre otros, en su preámbulo, que establece:

Reafirmando su profunda adhesión a estas libertades fundamentales que constituyen las bases mismas de la justicia y de la paz en el mundo, y cuyo mantenimiento reposa esencialmente, de una parte, en un régimen político verdaderamente democrático, y, de otra, en una concepción y un respeto comunes de los derechos humanos de los cuales dependen.

Es decir, la democracia es el único sistema compatible con el CEDH.

Sin embargo, esto no significa, ni mucho menos, que el TEDH haya establecido en su jurisprudencia un principio general en favor de la democracia militante. En primer lugar, porque la jurisprudencia del TEDH y el CEDH reconoce en todo momento la centralidad de los partidos políticos en la democracia liberal, cuya razón de ser se fundamenta en el ejercicio de las libertades esenciales de la democracia, como la libertad de expresión o de participación política. El ejercicio de estas libertades implica que la democracia debe estar dispuesta a tolerar las ideas que hieran, choquen o resulten molestas,

³⁹ Discrepamos en tanto que el TEDH se posiciona en contra de los partidos que proponen un modelo de organización político distinto al que defiende el CEDH. Sin embargo, establece criterios para determinar cuándo la expulsión de un partido antidemocrático está justificada en democracia, por lo que, en otras palabras, determina cuándo la democracia militante puede empezar a operar.

encontrando el límite en aquellas que inciten al odio y la violencia. En todo caso, de la jurisprudencia del TEDH no se puede deducir una imposición a una ideología concreta, la democrática, para todos los grupos políticos, pero sí el respeto a los principios democráticos enunciados en el CEDH.

En segundo lugar, tal y como hemos podido estudiar, la jurisprudencia del TEDH impone unos requisitos muy estrictos para concluir que la prohibición de un partido político sea necesaria en una sociedad democrática. Es decir, convierte esta medida en una herramienta completamente excepcional. Ello permite afirmar que la regla general para el TEDH es la de que las democracias sean abiertas y tolerantes con todas las ideologías, siempre y cuando respeten el marco de convivencia que propone el CEDH. En este sentido, en numerosas ocasiones el Tribunal ha defendido a partidos políticos con ideologías directamente contrarias a ordenamientos constitucionales democráticos⁴⁰. No hay que olvidar que la democracia militante no persigue la exclusión de determinadas ideologías o partidos de la democracia, sino que su objetivo real es alcanzar una democracia mejor, donde haya un mayor respeto y protección de los derechos fundamentales.

En definitiva, la jurisprudencia del TEDH manifiesta que los Estados pueden servirse de criterios de la democracia militante para justificar la exclusión de determinados partidos políticos, aunque estos criterios constituirán siempre una excepción en una sociedad democrática.

⁴⁰ Por ejemplo, en las SSTEDH Partido Comunista Unido de Turquía, 1998, Partido Republicano de Rusia c. Rusia, 2011 (Gutiérrez Gutiérrez (coord.), 2018: 127). En el pronunciamiento con ocasión de la ilegalización del Partido Comunista Unificado de Turquía, el TEDH manifestó que «una de las principales características de la democracia radica en la posibilidad que ofrece de resolver mediante el diálogo y sin recurrir a la violencia los problemas que tiene que afrontar un país, aun cuando éstos molesten. La democracia se nutre de hecho de la libertad de expresión. Desde este punto de vista, una formación política no puede verse hostigada por el mero hecho de querer debatir públicamente la suerte de una parte de la población de un Estado y participar en la vida política del mismo para hallar, dentro del respeto de las reglas democráticas, soluciones que puedan satisfacer a todos los interlocutores afectados». STEDH de 30 de enero de 1998, Partido Comunista Unido de Turquía c. Turquía., párrafo 57.

2. *Otros mecanismos de exclusión de los partidos políticos en la democracia militante*

Los mecanismos de exclusión directa de los partidos políticos en democracia son excepcionales, requieren de instrumentos jurídicos muy precisos y su aplicabilidad es, por tanto, limitada. De hecho, los requisitos jurisprudenciales que exige el TEDH para aceptar la prohibición de un partido son muy estrictos, siendo por tanto una medida residual, *ultima ratio*, que solo puede implementarse en supuestos muy tasados, atendiendo a criterios de necesidad y proporcionalidad. Sin embargo, la democracia militante abarca un concepto mucho más amplio que no puede limitarse exclusivamente a las restricciones más severas de derechos fundamentales ya que, de lo contrario, su eficacia se vería seriamente comprometida⁴¹.

Por esta razón, además de estos mecanismos, muchas democracias representativas modernas incorporan herramientas que, de forma indirecta, establecen condiciones y requisitos a la actividad de los partidos políticos y sirven a los propósitos de la democracia militante. En la práctica, se trata de normas que tienen por objetivo dificultar, trabar o limitar la participación de grupos políticos minoritarios o de nueva creación. Estas medidas no tienen por qué encajar necesariamente en la categoría de herramientas de la democracia militante, ya que no tienen por qué tener en consideración los fines o la ideología de un partido, pero sí pueden servir al propósito que la democracia militante persigue: evitar que los extremistas se aprovechen de los mecanismos que la democracia ofrece para subvertirla. El problema es que este tipo de políticas provoca, indirectamente, un trato desigual entre los partidos políticos. Además, en caso de que no respeten el principio de libertad e igualdad de oportunidad que rige la actuación de los partidos políticos, pueden suponer una vulneración del pluralismo político, clave de bóveda de todas las democracias constitucionales.

En cualquier caso, resulta evidente que cualquier mecanismo de exclusión, directo o indirecto, supondrá una excepción o quiebra

⁴¹ En este sentido, la democracia militante ha sido definida como un modelo de *constitutional risk aversion*, que no se centra exclusivamente en determinadas medidas (Thiel, 2016: 383 y ss.).

a los principios que rigen la actuación de los partidos políticos, en concreto, el de igualdad de oportunidades. La clave será determinar si resultan una vulneración o no de este. Para ello, debemos acudir a los criterios ofrecidos por la jurisprudencia y la doctrina. Aunque en España no se ha tratado detenidamente, el TC alemán sí ha reconocido la importancia de este principio en el Estado democrático y ha destacado la obligación que tienen todos los poderes públicos de tenerlo en cuenta a la hora de regular todas aquellas materias que puedan afectar a la igualdad de oportunidades de los partidos políticos (Gutiérrez Gutiérrez, 2018: 141 y ss.).

En la legislación reguladora de la actividad de los partidos políticos encontramos diversos instrumentos que podríamos entender como mecanismos indirectos de exclusión de los partidos políticos, como el procedimiento electoral, la presentación de candidaturas, la circunscripción, fórmula electoral, barrera electoral, sistema de financiación, etc. Este tipo de medidas podrían encuadrarse en lo que Werner-Müller ha denominado como la *soft militant democracy*. Este modelo aboga por evitar recurrir a las medidas más restrictivas de derechos, como la prohibición de prohibir partidos políticos, y adoptar otras políticas orientadas a dificultar la participación política, e incluso la existencia, de los extremistas⁴². Estos obstáculos o trabas pueden consistir en dificultades de acceso a la financiación, requisitos extraordinarios para participar en las elecciones, barreras electorales, trámites para la constitución de candidaturas, etc. Este modelo se justifica en la idea de que, en caso de que los partidos extremistas encuentren trabas para ejercitar plenamente sus derechos políticos, decidirán moderar su discurso para poder participar plenamente en la democracia.

Debe reconocerse que el modelo de *soft militant democracy* parte de una premisa ciertamente utópica –que los extremistas dejarán de serlo para poder participar en la democracia, les guste esta o no– y presenta algunas objeciones importantes. En primer lugar, supone que el Estado adopte medidas que puedan entrar dentro de la categoría de discriminación, lo que puede contravenir los principios

⁴² Un ejemplo lo encontramos en Israel e India. Por ejemplo, en Israel no se permite la participación en las elecciones si un partido niega el carácter judío y democrático del Estado (Werner-Müller, 2016: 263)..

democráticos⁴³. En segundo lugar, la efectividad de estas políticas «blandas» dependerá en gran medida de la realidad política del país en cuestión, por lo que consideramos que no estamos ante un modelo extrapolable con carácter general.

A pesar de ello, estas herramientas también presentan interesantes ventajas, ya que, frente a la prohibición de partidos políticos, con una injerencia menor en los derechos fundamentales se pueden alcanzar objetivos similares. Esto se debe a que, en la práctica, la prohibición de un partido político es una medida de enorme gravedad que, conforme a la jurisprudencia del TEDH que hemos analizado, solo está justificada en caso de riesgo real y próximo para la democracia.

En este sentido, una de las medidas que consideramos más relevantes y que puede ser muy útil a la democracia militante es la financiación pública de partidos políticos. En el ámbito de la democracia militante, el régimen de financiación pública de los partidos políticos puede ser una herramienta muy eficaz para proteger la democracia de la actuación de los partidos extremistas. Para ello, basta con introducir criterios cualitativos, además de los cuantitativos, para que los partidos políticos puedan acceder a los recursos públicos. Un ejemplo lo encontramos de nuevo en la LFB, que en su art. 21.3 dispone que se excluirá de la financiación estatal a los partidos que «por sus fines o por el comportamiento de sus adherentes tiendan a desvirtuar o eliminar el régimen fundamental de libertad y democracia, o a poner en peligro la existencia de la República Federal de Alemania».

En general, los criterios para excluir de la financiación estatal a los partidos políticos deben estar muy bien tasados y sujetos al control judicial para que la intervención estatal no resulte arbitraria o discrecional ni contravenga el pluralismo político. De esta forma, el régimen de financiación de los partidos políticos puede convertirse en un instrumento preciso para limitar y controlar la actividad de los partidos extremistas o antidemocráticos.

⁴³ Por ejemplo, así lo entiende el Tribunal Constitucional Alemán, quien ha establecido que, mientras un partido político no haya sido prohibido, no puede sufrir ningún tipo de desventaja. (Werner-Müller, 2016: 264).

IV. UNA REFLEXIÓN FINAL. LA DEMOCRACIA MILITANTE: ¿ES ADECUADO O NECESARIO UN CAMBIO DE PARADIGMA?

En la actualidad, las medidas más limitativas de los derechos fundamentales, como la prohibición de partidos políticos, han pasado a ser consideradas herramientas radicales y, por tanto, su uso es residual. Incluso en Alemania, el paradigma de la democracia militante más extrema, se han endurecido las condiciones para justificar la expulsión de un grupo político del sistema, en línea con la jurisprudencia del TEDH⁴⁴. Desde nuestro punto de vista, consideramos que la democracia militante se enfrenta a un cambio de paradigma como consecuencia de las nuevas amenazas a las que enfrenta.

La democracia militante que se desarrolla tras la II Guerra Mundial busca dar respuesta a la amenaza que representaban los partidos políticos extremistas que, a través de sus fines y conductas, desafiaban el ordenamiento constitucional y la democracia. Precisamente, Niesen definió este modelo de democracia militante bajo el paradigma del «anti-extremismo»⁴⁵. En ese momento histórico el extremismo se identifica con el totalitarismo fascista y comunista, que presentaba representación política en la mayoría de las democracias.

En cambio, en la actualidad, aunque la amenaza del extremismo sigue muy presente, este se manifiesta de forma muy distinta a

⁴⁴ En Alemania solo se han prohibido dos partidos políticos, ambos en los años 50. Recientemente, en la conocida sentencia del año 2017 en la que enjuició la constitucionalidad de prohibición del partido NPD, el Tribunal Constitucional alemán dictaminó que la herramienta prevista en el art. 21.2 de LFB es una medida excepcional que solo puede justificarse en circunstancias especiales. Sentencia BVerfGE 144, 20, párrafo 524. En concreto, el Tribunal descartó disolver el partido político, argumentando que el NPD carece del respaldo popular suficiente para alcanzar sus objetivos antidemocráticos a la vista de los resultados obtenidos en las elecciones.

⁴⁵ El paradigma del anti-extremismo se caracteriza porque introduce en el ordenamiento un principio preventivo que no requiere de un peligro o amenaza concreta e inminente para su actuación. El constituyente identifica un enemigo abstracto, el extremismo político, que, siendo real o no, justifica la adopción de medidas «militantes». Su principal exponente lo encontramos en la LFB. El paradigma anti-extremista alemán, que posteriormente ejerció una influencia poderosa en otras democracias, se caracteriza por su indefinición ideológica. Considera extremista a todo aquel que esté orientado a destruir la democracia, independientemente de su orientación. Se trata de un modelo que surge para dar respuesta a la amenaza concreta del extremismo fascistas y comunista, muy presentes en el momento de elaboración de la LFB (Niesen, 2002).

como lo hacía hace setenta años, cuando se comenzó a desarrollar la democracia militante. Si atendemos al panorama político europeo, rápidamente observaremos que los partidos fascistas o comunistas gozan de escasa reputación y responsabilidades de gobierno⁴⁶. A pesar de ello, la democracia sigue enfrentando importantes amenazas, especialmente desde el populismo y el nacionalismo, muchas de ellas veladas e indirectas.

La democracia es hoy día el sistema hegemónico y, por tanto, carece de alternativa política realista. Así, los partidos políticos con fines antidemocráticos con mayor respaldo popular no suelen ofrecer un programa político claramente antisistema, sino que habitualmente intentan camuflar su proyecto político extremista en el marco de la regeneración democrática –sintagma manido como pocos–. Esta es la estrategia habitual del populismo.

Esta estrategia no incluye golpes de Estado ni otro tipo de asaltos violentos al poder, sino una erosión institucional constante y disimulada, de la mano de una narrativa heroica y manipuladora. Conforme a la jurisprudencia del TEDH resultará enormemente complicado justificar la prohibición de los partidos que sigan esta táctica, por lo que la efectividad de esta medida decae.

En este sentido, la democracia militante moderna debe poder dar respuesta a otro tipo de amenazas más veladas: el quebrantamiento de las reglas no escritas de la democracia. Los valores democráticos y las actitudes cívicas forman parte de un acervo no escrito cuya existencia resulta esencial en todo sistema democrático para asegurar su permanencia. Una buena constitución democrática no asegura la democracia, su efectiva implantación debe ir acompañada del cumplimiento del conjunto de reglas no escritas, que Levitsky y Ziblatt (2018: 122) han identificado y definido: la tolerancia mutua y la contención institucional⁴⁷. Ambas reglas son normas morales, no jurídicas, por lo que su incumplimiento no conlleva ningún tipo de

⁴⁶ El comunismo, aunque ya no es una marca electoral rentable, sigue guardando cierta aceptabilidad social. De hecho, en algunos países los partidos comunistas han alcanzado altas responsabilidades de gobierno, como es el caso de España (Sumar) o Grecia (Syriza).

⁴⁷ Señalan los autores que «la tolerancia mutua alude a la idea de que, siempre que nuestros adversarios acaten las reglas constitucionales, aceptamos que tienen el mismo derecho a existir, competir por el poder y gobernar que nosotros». Esta regla no es más que una expresión obligada del principio de pluralismo político que vertebra todas las democra-

sanción. Su seguimiento y desempeño depende exclusivamente de la actitud cívica y del valor moral de los responsables públicos y de los ciudadanos. Tajadura Tejada (2021: 42) advierte que el cumplimiento de estas reglas resulta mucho más importante para la supervivencia y continuidad de la democracia que la propia constitución.

Frente al ataque a estas reglas y su deterioro, de poco servirán las herramientas clásicas de prohibición y exclusión de los partidos políticos de las democracias militantes. En consecuencia, de igual forma que las amenazas a la democracia han evolucionado, los mecanismos de respuesta y de prevención de las democracias deben adaptarse. Ello no significa que deba descartarse plenamente la prohibición de partidos políticos en atención a sus fines como herramienta legítima y válida. En el contexto actual de grave polarización, no debe excluirse la posibilidad de que el extremismo político aumente. Por tanto, las democracias deben poder contar con esta herramienta como medida excepcional y residual.

Sin embargo, es necesario que las democracias aborden otro tipo de medidas que puedan tener un menor impacto en los derechos fundamentales y un menor coste político. Nos referimos, por ejemplo, a la educación cívica-constitucional.

Esta ha sido definida por Nuevo López (2021: 276) como

aquella que los jóvenes reciben en el ámbito escolar, cuyo fin es garantizar que se conviertan en ciudadanos activos y responsables, capaces de contribuir al desarrollo y al bienestar de la sociedad en la que viven. Aunque sus objetivos y contenido son sumamente variados, por lo general, la educación para la ciudadanía pretende orientar a los alumnos hacia (a) la cultura política, (b) el pensamiento crítico y el desarrollo de ciertas actitudes y valores, y (c) la participación activa.

Por definición, la educación cívica supone la transmisión de valores –tan denostados estos en la sociedad actual– como la libertad, la igualdad, el pluralismo o la tolerancia. El problema radica, a nuestro juicio, en la falta de consenso sobre dichos valores en un contexto político tan polarizado como en el que nos encontramos, sometido por el populismo. Precisamente, son los movimientos populistas

cias. Por otro lado, la contención institucional supone «evitar realizar acciones que, si bien respetan la ley escrita, vulneran a todas luces su espíritu».

quienes dominan el relato público, ofreciendo una narrativa seductora, heroica, aunque en la mayoría de los casos se base en hechos distorsionados o simplemente infundados. La crisis económica y social que enfrentan muchos Estados –aumento de la desigualdad, inflación, inmigración– no ayuda a combatir este tipo de relatos⁴⁸.

La educación en valores democráticos se erige como una garantía eficaz de protección de la democracia en el corto y largo plazo, ya que solo a través de ella podremos promocionar y transmitir entre generaciones las reglas no escritas de la democracia, la tolerancia mutua y la contención institucional. Estas reglas, asociadas a comportamientos cívicos, deben transmitirse por medios educativos, aunque también puedan aprehenderse a través del ejemplo y la asimilación.

Y dicha educación debiera, quizás, completarse con lo que ha venido a denominarse alfabetización mediática.

No debemos olvidar el papel que, en la conformación de la opinión pública, esencial para prevenir el populismo, tiene actualmente la Red. Así, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 27/2020, recuerda que

los usuarios han pasado de una etapa en la que eran considerados meros consumidores de contenidos creados por terceros, a otra –la actual– en la que los contenidos son producidos por ellos mismos [...] de modo que en pocas décadas ha pasado de ser un sujeto pasivo receptor de información a un sujeto activo que elabora, modifica, almacena y comparte información.

Y añade el mismo Tribunal en la Sentencia 83/2023 que

la comunicación e interacción digital se caracteriza por venir apoyada, entre otras características, sobre la inmediatez y rapidez en la difusión de contenidos, la mayor dificultad de establecer controles previos a esa difusión, y la potencialmente amplia –y difícilmente controlable– multiplicación, reiteración y transmisión entre terceros de los contenidos alojados en la red.

⁴⁸ El problema de la inmigración es especialmente grave en sociedades tradicionalmente homogéneas cultural y socialmente, que se han visto sacudidas por el multiculturalismo, un multiculturalismo que en ocasiones ha sido fabricado e impuesto por las instituciones públicas, contraviniendo el pluralismo propio de las sociedades democráticas (Sartori, 2001).

Por ello, en palabras del Tribunal Constitucional,

tales características favorecen una capacidad para influir en la opinión pública exponencialmente superior a la de los medios de comunicación tradicionales que, por lo demás, también se sirven de las redes sociales para difundir sus contenidos, e incluso para manejar los tiempos y la capacidad de impacto de una determinada información.

Y el problema se agrava cuando los denominados nativos digitales, los más jóvenes, desarrollan su opinión sin la posibilidad de distinguir entre la verdad y la mentira. La opinión pública no se conforma, como a inicios de nuestra democracia, a través de unos medios de comunicación tradicionales, sujetos (sin perjuicio de su ideología, no incompatible con el deber de veracidad, siempre dentro de unos límites –el Tribunal Constitucional *dixit*–) a un riguroso escrutinio y revisión por sus equipos de redacción. La opinión pública se expande, principalmente, a través de una Red que todo lo distribuye sin rigor alguno, sea veraz o no.

La Comisión de la Unión Europea en su Plan de Acción contra la desinformación recuerda que esta constituye una de las principales amenazas para la democracia y así aporta el dato de que el 63 % de los jóvenes europeos se enfrentan a noticias falsas más de una vez a la semana. Para la Comisión la desinformación perjudica a la sociedad ya que erosiona la confianza en las instituciones y en los medios de comunicación, poniendo en peligro las elecciones y obstaculizando la capacidad de los ciudadanos para tomar decisiones con conocimiento de causa⁴⁹.

Y en este contexto de lucha contra la desinformación surge el novedoso concepto de alfabetización mediática, que ha cobrado especial relevancia en los últimos años como política pública frente a la desinformación derivada de la eclosión de la Red como fuente principal para que los ciudadanos accedan a la conformación de la opinión pública. La alfabetización mediática fue definida por la UNESCO como la capacidad para acceder, analizar y evaluar el poder

⁴⁹ *Vid.* https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/european-democracy-action-plan/strengthened-eu-code-practice-disinformation_es#una-amenaza-creciente-para-las-democracias-europeas

de las imágenes, los sonidos y los mensajes a los que nos enfrentamos día a día y que son una parte importante de nuestra cultura contemporánea, así como la capacidad para comunicarse competentemente disponiendo de los medios de comunicación a título personal.

La alfabetización mediática ha sido también definida como el proceso de aprendizaje de habilidades y capacidades técnicas, cognitivas, sociales, cívicas y éticas para analizar los contenidos de forma más crítica y desarrollar una postura activa ante ellos. Ser capaces, ante un contenido, de aprender a plantear las preguntas correctas sobre lo que se está viendo, leyendo o escuchando. La alfabetización mediática sería, pues, una conceptualización ampliada de la alfabetización. Si esta es, de manera muy esquemática, la adquisición de un conjunto de competencias de lectura, escritura y cálculo, la alfabetización mediática es la adquisición de competencias centradas en los medios y las redes sociales con las que se interactúa a diario, dada la importancia que han adquirido en los últimos años y el papel que juegan en el día a día de las personas en el mundo actual (Cucarella y Fuster, 2020: 11).

Igualmente, la Directiva de la UE de Servicios Audiovisuales (2007)⁵⁰ señala que la alfabetización mediática abarca las habilidades, los conocimientos y las capacidades de comprensión que permiten a los consumidores utilizar con eficacia y seguridad los medios. Las personas competentes en el uso de los medios podrán elegir con conocimiento de causa, entender la naturaleza de los contenidos y los servicios, aprovechar toda la gama de oportunidades ofrecidas por las nuevas tecnologías de la comunicación y proteger mejor a sus familias y a sí mismas frente a los contenidos dañinos u ofensivos. Por lo tanto, se debe promover el desarrollo de la alfabetización mediática en todos los sectores de la sociedad y seguir de cerca sus avances.

Y la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual (2018)⁵¹ añade que, a fin de que los ciudadanos puedan acceder a la

⁵⁰ Directiva 2007/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007, por la que se modifica la Directiva 89/552/CEE del Consejo sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva.

⁵¹ Directiva (UE) 2018/1808, del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de noviembre de 2018 por la que se modifica la Directiva 2010/13/UE sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados

información y utilizar, analizar de manera crítica y crear contenidos mediáticos de un modo responsable y seguro, los ciudadanos deben poseer capacidades de alfabetización mediática avanzadas. La alfabetización mediática no debe limitarse al aprendizaje de herramientas y tecnologías, sino que también debe tener el fin de aportar a los ciudadanos el pensamiento crítico necesario para discernir, analizar realidades complejas y reconocer la diferencia entre opiniones y hechos. Por consiguiente, es necesario que tanto los prestadores de servicios de comunicación como los prestadores de plataformas de intercambio de vídeos, en cooperación con todas las partes interesadas, promuevan el desarrollo de la alfabetización mediática en todos los sectores de la sociedad para los ciudadanos de todas las edades y para todos los medios, y que se sigan de cerca los avances a ese respecto.

La Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Plan de Acción contra la desinformación, de diciembre de 2018, recoge como Pilar 4, el «aumento de la sensibilización y la capacidad de respuesta de la sociedad»: una mayor sensibilización de la opinión pública es esencial para mejorar la capacidad de respuesta de la sociedad frente a la amenaza que supone la desinformación. El punto de partida es una mejor comprensión de las fuentes de desinformación y de las intenciones, herramientas y objetivos subyacentes a la desinformación, pero también de nuestra propia vulnerabilidad. Una metodología científica sólida puede ayudar a identificar las principales vulnerabilidades de los Estados miembros. Es esencial comprender cómo y por qué los ciudadanos, y a veces comunidades enteras, se dejan convencer por los discursos de desinformación, y definir una respuesta general a este fenómeno⁵².

A nivel del ordenamiento interno, la Ley 13/2022, de 7 de julio, General de Comunicación Audiovisual, hace referencia a la alfabetización en su artículo 10. Y así, dispone que la

miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual (Directiva de servicios de comunicación audiovisual), habida cuenta de la evolución de las realidades del mercado.

⁵² *Vid.*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018JC0036>

autoridad audiovisual competente, los prestadores del servicio de comunicación audiovisual, los prestadores del servicio de comunicación audiovisual comunitario sin ánimo de lucro y los prestadores del servicio de intercambio de vídeos a través de plataforma, en cooperación con todas las partes interesadas, incluidas las organizaciones, asociaciones, colegios y sindicatos profesionales del ámbito de la comunicación y el periodismo, adoptarán medidas para la adquisición y el desarrollo de las capacidades de alfabetización mediática en todos los sectores de la sociedad, para los ciudadanos de todas las edades y para todos los medios, y evaluarán periódicamente los avances realizados.

Y añade que tales medidas

tendrán el objetivo de desarrollar competencias, conocimientos, destrezas y actitudes de comprensión y valoración crítica que permitan a los ciudadanos de todas las edades utilizar con eficacia y seguridad los medios, acceder y analizar críticamente la información, discernir entre hechos y opiniones, reconocer las noticias falsas y los procesos de desinformación y crear contenidos audiovisuales de un modo responsable y seguro.

Finalmente, el artículo 10 da especial relevancia a la alfabetización de los menores de edad:

La autoridad audiovisual competente, los prestadores del servicio de comunicación audiovisual y los prestadores del servicio de intercambio de vídeos a través de plataforma, en cooperación con todas las partes interesadas, en especial, con las autoridades con competencias en materia de educación, y en su caso, con las asociaciones de padres y madres, de educadores y las vinculadas a la realización de actividades de alfabetización mediática, adoptarán medidas para promover que los padres, madres, tutores o representantes legales procuren que los menores hagan un uso beneficioso, seguro, equilibrado y responsable de los dispositivos digitales, de los servicios de comunicación audiovisual y de los servicios de intercambio de vídeos a través de plataforma, a fin de garantizar el adecuado desarrollo de su personalidad y preservar su dignidad y sus derechos fundamentales, de acuerdo con el artículo 84 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre.

La alfabetización mediática como proyecto de política pública ha encontrado gran impulso en países como Finlandia, Dinamarca, Estonia, Suecia e Irlanda. Por ello, Open Society Institute sitúa dichos países a la cabeza de aquellos que pueden considerarse que han alcanzado mayores cotas de alfabetización mediática. España, por el contrario, figura en el puesto 16 por detrás de Reino Unido, Francia y Portugal y por delante de Italia (20) en el 2021, alcanzando el puesto 15 en el *index* de 2022 por delante de Francia (16) e Italia, en el puesto 23⁵³.

Por otro lado, los costes y riesgos asociados a desarrollar una educación cívica y la alfabetización mediática, sobre todo, de los más jóvenes, son mínimos para un Estado, a diferencia de otros mecanismos de garantía del orden constitucional, como la prohibición de partidos políticos, que implica una grave injerencia en los derechos fundamentales. Recordemos las palabras del eximio jurista de Otto (1985: 58):

el orden constitucional no se defiende mediante la ilegalización de sus enemigos, sino con su propio funcionamiento correcto sobre una base social, económica y política adecuada, con el desarrollo de la primacía del derecho, con la creación de una conciencia constitucional [...] el orden constitucional se defiende existiendo.

Esto no supone descartar los mecanismos jurídicos de la democracia militante, en especial las cláusulas de intangibilidad, que juegan un rol fundamental en caso de riesgo grave para la democracia, al establecer las fronteras y límites de la acción política y jurídica de los antidemócratas. Sin embargo, la educación cívica puede tener un papel decisivo en la conformación de la conciencia constitucional, que operará como garantía última del sistema democrático. Como es lógico, debe configurarse desde un consenso amplio, ajeno a intereses partidistas e ideológicos que envilecen el discurso público.

⁵³ Vid. <https://osis.bg/?p=4243&lang=en>. Y también vid. <https://osis.bg/?p=4450&lang=en>

BIBLIOGRAFÍA

- CAPOCCIA, G. (2001). Defending Democracy: Reactions to Political Extremism in Inter-war Europe. *European Journal of Political Research*, 39 (4), 431-460.
- (2013). Militant democracy: the institutional bases of democratic self-preservation. *Annual Review of Law and Social Sciences*, 9, 207-26.
- CASTELLÀ ANDREU, J. (2021a). Garantías de la Constitución frente a las amenazas a la democracia constitucional. En J. Castellà Andreu (dir.). *La protección del orden constitucional en Europa* (pp. 11-25). Grupo PPE en el Parlamento Europeo.
- (2021b). La reforma de la Constitución y las cláusulas de intangibilidad como mecanismos de defensa de la Constitución. En J. Castellà Andreu (dir.). *La protección del orden constitucional en Europa* (pp. 69-94). Grupo PPE en el Parlamento Europeo.
- CONTRERAS CASADO, M. (1992). Sobre el Título X de la Constitución española: de la reforma constitucional. *Revista de Derecho Político*, 37, 303-318.
- CORCUERA ATIENZA, J. et al. (2008). *La ilegalización de partidos políticos en las democracias occidentales*. Dykinson.
- CUCARELLA, LL. y FUSTER, P. (2020). *Informe sobre alfabetización mediática: contexto actual, legislación, casos de éxito, herramientas y recursos, y percepción y propuestas de especialistas y profesores*, Laboratorio de Periodismo-Fundación Luca de Tena.
- DE MIGUEL BÀRCENA, J. (2020). La persistencia del proceso soberanista ante el Tribunal Constitucional. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 120, 199-230.
- (2021). La defensa de la democracia en Europa y en España. Viejos y nuevos desafíos. En J. Castellà Andreu (dir.). *La protección del orden constitucional en Europa* (pp. 95-124). Grupo PPE en el Parlamento Europeo.
- (2022a). Pasado y presente de la democracia militante (con especial referencia al caso español). *R.V.A.P.*, 122, 17-43.
- (2022b). Neutralidad y Derecho Constitucional. *UNED. Teoría y realidad constitucional*, 49, 239-267.
- DE OTTO, I. (1985). *Defensa de la Constitución y partidos políticos*. Centro de Estudios Constitucionales.
- DE VEGA, P. (1999). *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*. Editorial Tecnos.

- (2006). *La reforma constitucional como defensa de la constitución y de la democracia*. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.
- DÍEZ-PICAZO, L.M.(2021). *Sistema de derechos fundamentales*. Tirant Lo Blanch.
- FOX, G. y NOLTE, G. (1995). Intolerant Democracies. *Harvard International Law Journal*, 36 (1), 1-70.
- GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, I. (coord.) (2018). *Mecanismos de exclusión en la democracia de partidos*. Marcial Pons.
- HERRERO DE MIÑÓN, M. (2016). *Tres conferencias sobre la reforma constitucional*. Tirant Lo Blanch.
- JIMÉNEZ CAMPO, J. (1980). Algunas consideraciones de interpretación en torno al Título X de la Constitución Española. *Revista del Departamento de Derecho Político de la Universidad Complutense de Madrid*, 7, 81-103.
- KIRSHNER, A. (2014). *A theory of militant democracy. The ethics of combating political extremism*. Yale University Press.
- KLAMT, M. (2007). Militant democracy and the democratic dilemma: different ways of protecting democratic constitutions. En F. Bruinsma y D. Nelken (eds.), *Explorations in Legal Cultures* (pp. 133-159). Elsevier.
- LEVITSKY, S. y ZIBLATT, D. (2018). *Cómo mueren las democracias*. Ariel.
- LOEWENSTEIN, K. (1937a). Militant Democracies and Fundamental Rights, I. *The American Political Science Review*, XXXI (3), 417-432.
- (1937b). Militant Democracies and Fundamental Rights, II. *The American Political Science Review*, XXXI, (4), 638-658.
- NIESEN, P. (2002). Anti-extremism, Negative Republicanism, Civic Society: Paradigms for Banning Political Parties. *German Law Journal*, 1-37.
- NUEVO LÓPEZ, P. (2021). Educación y orden constitucional. En J. Castellà Andreu (dir.). *La protección del orden constitucional en Europa* (pp. 271-287). Grupo PPE en el Parlamento Europeo.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (2008). Artículo 12. La libertad de reunión y asociación. En A. Mangas Martín (dir.), *Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea. Comentario artículo por artículo*, Fundación BBVA.
- PREUSS, O. (2019). The Eternity Clause. *European Journal of Law Reform*, 313-328.
- REVENGA SÁNCHEZ, M. (2005). El tránsito hacia (y la lucha por) la democracia militante en España. *Revista de Derecho Político*, 62.
- (2019). *Intransigencia constitucional. Sobre los límites de la tolerancia en el Estado constitucional de derecho*. Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro.

- RUIPÉREZ ALAMILLO, J. (2018). *En torno a la reforma constitucional y la fuerza normativa de la Constitución*. Tirant lo Blanch.
- SARTORI, G. (2001). *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*. Taurus.
- SCHMITT, C. (2006). *Legalidad y legitimidad*. Comares.
- SEROWANIEC, M., WITKOWSKI, Z. (2021). Eternity Clause –a realistic or merely an illusory way of protecting the state’s constitutional identity?. *Toruńskie Studia Polsko-Włoskie*, 173–186. doi: 10.12775/TSP-W.2021.012.
- TAJADURA TEJADA, J. (2008). La doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre la prohibición de partidos políticos. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 123, 1431-1475.
- (2015). *Los derechos fundamentales y sus garantías*. Tirant Lo Blanch.
 - (2016). La reforma de la Constitución (arts. 166-169). En T. Freixes Sanjuán y J. C. Gavara De Cara (coords.), *Repensar la Constitución. Ideas para una reforma de la Constitución de 1978: reforma y comunicación dialógica. Parte Primera*. Editorial del Boletín Oficial del Estado.
 - (2018). Reforma, mutación y destrucción de la Constitución. *Cuadernos Fundación Faes* (abril-junio), 5-13.
 - (2021). La defensa del orden constitucional en España y en Europa. Cuestiones teóricas y generales. En J. Castellà Andreu (dir.). *La protección del orden constitucional en Europa* (pp. 25-68). Grupo PPE en el Parlamento Europeo.
- THIEL, M. (coord.) (2016). *The “Militant Democracy” principle in modern democracies*. Routledge.
- TORRES DEL MORAL, A. (2010). Terrorismo y principio democrático. *Revista de Derecho Político*, 95-160.
- WERNER-MÜLLER, J. (2012). Militant Democracy. En: M. Rosenfel y A. Sajó (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* (pp. 1253-1269). Oxford University Press.
- (2016). Protecting popular self-government from the people? New normative perspectives on Militant Democracy. *Annual Review of Political Science*, 19, 249–265.
- Informe de la Comisión de Venecia sobre la reforma Constitucional, 2010.