

PRÓLOGO

JAIME MAYOR OREJA

Exministro del Interior (1996-2001)

Mi aproximación a la ley de partidos políticos no se refiere ni se concentra al contenido, al ámbito jurídico de la ley, sino que mi objetivo es situarlo en un contexto de una política antiterrorista del Gobierno de José María Aznar, del Partido Popular, iniciada en el año 1996, fecha en la que se accede al Gobierno.

La Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos y la ilegalización de Euskal Herritarrok, Batasuna y Herri Batasauna el 27 de marzo de 2003 constituyen la culminación de una política iniciada siete años antes, y que sería interrumpida, sustituida y expulsada a partir del año 2004, de manera inequívoca y rotunda.

Hay siempre dos caminos para afrontar la lucha contra el terrorismo. Uno, presidido por la ley y el Estado de Derecho; y otro, el mal llamado «proceso de paz», esto es, una negociación, a veces muy opaca y otras veces, menos opaca.

Pero los procesos mal llamados de paz consisten siempre en lo mismo. Unos dejan de matar, gradualmente, y otros se comprometen a cambiar, transformar y destruir los fundamentos de una sociedad.

Paz por poder para los terroristas que, de un modo u otro, como las FARC en Colombia, el IRA en Irlanda del Norte y ETA en España, gobiernan o cogobiernan en la sombra.

Hoy, ETA cogobierna en la sombra, y mañana pretende gobernar en el País Vasco en el año 2024, derrotando al PNV con un frente de izquierdas.

En definitiva, paz por poder. Es obvio que el juicio del acierto de la bondad del proceso lo marcará la historia, esto es, el futuro.

Hecha esta consideración inicial, permítanme que me retrotraiga al año 1995, esto es, un año antes de la entrada del Partido Popular y de mí mismo como Ministro del Interior, en el Gobierno. Permítanme y perdonenme que explique esta verdad desde el testimonio personal, a veces desde la circunstancia, la anécdota y la vivencia personal.

En el año 1995, en el mes de mayo, tras el asesinato de Gregorio Ordóñez en San Sebastián el 23 de enero, y tras el atentado frustrado de José María Aznar el 19 de abril, momento en el que era candidato a la Presidencia del Gobierno, Aznar me encargó la redacción de un documento interno, que aún guardo, con el objetivo de trazar las líneas generales de una posible política antiterrorista, en mi condición de presidente del Partido Popular del País Vasco.

He de recordar que no tuve respuesta del candidato durante meses, hasta que, en el mes de agosto en Benicasim, lugar de vacaciones de José María Aznar, con quien compartí muchos veranos varios días de vacaciones, al despedirme, de forma muy lacónica, me dijo que estaba de acuerdo con el documento.

En aquel documento que conservo, se explicaba con la sencillez propia de un ignorante como yo en materia de seguridad, una política antiterrorista, basada estrictamente en un cumplimiento del Estado de Derecho, señalando expresamente que la clave de una lucha antiterrorista se basaba esencialmente en la acción, la eficacia de las fuerzas de seguridad del Estado.

La ley, toda la ley, pero nada más que la ley y nada fuera de la ley, era la guía, la directriz de aquel documento. En el fondo, era la única política antiterrorista que faltaba por aplicar, desarrollar y perseverar. No son palabras, no es una apreciación personal.

Durante la etapa de nuestro gobierno, tenía una reunión bimensual o trimestral, una comida con un grupo de pensadores del ámbito de la izquierda, muy próximos al Grupo Prisa como Javier Pradera, Clemente Auger o Elías Querejeta.

En varios de esos encuentros, en los que en algunos de ellos se sumó el Catedrático de Derecho Constitucional Francisco Rubio Llorente, sin duda una referencia intelectual muy respetada por la izquierda, me expresaron exactamente la apreciación de aquella política antiterrorista.

No hace falta decirles que años después se confirmarían sus diferencias ideológicas conmigo y con el gobierno que representaba, que eran muy claras y significativas. Pero en esta materia y en aquellos años, he de decir que tuve un respaldo total que valoro y agradezco muy profundamente.

Ni acción fuera de la ley a través de grupos o grupúsculos pequeños, violentos, ni negociación con los terroristas, es decir, sin procesos como el del Ulster.

La UCD, los miembros que estuvimos en la UCD, bastante hicimos con la ejecución material de un proceso tan difícil y ambicioso como era la Transición, basada en una cultura de reconciliación.

Pero en el ámbito de la política antiterrorista estábamos más a la defensiva, más que en la iniciativa, con algunas excepciones como la del Ministro Juan José Rosón cuando planteó una política de reinserción con Euskadiko Ezkerra.

ETA, entonces, parecía una organización y un proyecto político imbatible, con una implantación social relevante y, sobre todo, con el escudo protector de la frontera con Francia, elemento decisivo que prolongó la supervivencia de los crímenes en España.

Los socialistas del año 1982, una nueva generación de españoles, fueron necesarios, útiles y eficaces, entre otras cosas porque hicieron recobrar la moral y el ánimo de las fuerzas de seguridad del Estado.

Lo digo como testigo singular de aquel cambio de gobierno, ya que era un joven Delegado del Gobierno de la UCD a partir de julio del 82 y tuve como mi segundo ministro a José Barrionuevo, ya que permanecí en el cargo hasta enero de 1983.

Qué duda cabe que, a lo largo de aquellos años, se producen éxitos policiales muy significativos, como la entrada en el Cuartel General de ETA de Sokoia, en la etapa de José Luis Corcuera como Ministro del Interior.

Pero, también en aquellos catorce años se produjeron las acciones de los GAL y, como si se tratara del curso del río Guadiana, numerosos episodios de diálogo y negociación. Era la política del palo y la zanahoria. Les pondré un ejemplo, una anécdota que viví en primera persona.

Pocas semanas antes de mi entrada en el Ministerio del Interior, recibí una llamada del entonces biministro del Interior y Justicia, mi amigo Juan Alberto Belloch, que me trasladó un mensaje del presidente González diciéndome que había en aquel momento dos mesas de negociación con ETA con muy buena perspectiva.

Una de ellas, conducida por un antiguo premio Nobel de la Paz, el argentino Pérez Esquivel, con miembros de la dirección de ETA; y otra, en el interior de las cárceles, coordinada por un joven fiscal que ocupaba el cargo de Director General de Instituciones Penitenciarias, David Beltrán Catalá.

Sabían que en pocos días o semanas iba a ser nombrado Ministro del Interior, por lo que me pedían simplemente una luz verde, un OK, para que ellos pudieran retomar aquella operación.

Mi contestación, respaldada por José María Aznar, fue que yo en aquel momento no era nadie para hacerlo y que, por ello, no lo podía hacer.

La respuesta, que interpreté singularmente, fue de malestar muy profundo del gobierno socialista, y de Felipe González muy especialmente. Por ello cerraban y clausuraban aquel diálogo en las dos direcciones, las dos mesas. Con ello, lo único que pretendo reiterar es que realmente la única política que faltaba por explorar era la política asentada en el Estado de Derecho, sólo desde la ley y mediante la ley.

No sólo eso, sino que además era la única en la que he creído y he seguido creyendo toda mi vida.

En los acuerdos de investidura, que pacté al final con el PNV en el año 1996, sólo se circunscribieron en el último momento a la ampliación de la capacidad normativa del concierto económico y a determinados impuestos, quedando la política antiterrorista absolutamente fuera del diálogo y la negociación con el PNV.

Es evidente que, al mantener esta política antiterrorista, me empecé a transformar en el «pimpampum» de los ataques de los nacionalistas vascos, que primero trataron de convencerme por las buenas, y segundo de maltratarme por las malas.

Resulta fundamental entender que, para que la Ley de Partidos se hiciera realidad en el año 2002, fue clave que, en la primera etapa de nuestro gobierno, hubiera siempre éxitos policiales, no de gran relieve, pero sí permanentes y reiterados, única fórmula para perseverar en una dirección de una política antiterrorista. Éxitos sólo debidos a la Guardia Civil y al Cuerpo Nacional de Policía.

Todo ello acrecentó la presión y el ataque del PNV, obsesionado con el objetivo de que cambiáramos la política antiterrorista, hito y jalón para seguir modificando las políticas del gobierno y para que, singularmente, nos acercáramos al debate de la autodeterminación.

Tengo que reconocer que en aquel primer año hubo alguna vacilación, indecisión incluso por nuestra parte, para tratar de salvar la relación con nuestros socios de investidura, singularmente con el Lehendakari José Antonio Ardanza y su Consejero de Interior Juan María Atutxa.

Sin embargo, no fue nada relevante en materia antiterrorista, y nunca afectó a la acción de las fuerzas de seguridad, que tuvieron sólo y siempre el referente de los tiempos policiales, nunca jamás de los tiempos políticos; esto es, de lo que convenía a los políticos.

Fueron medidas en el ámbito penitenciario, hecho que me supuso el reproche, con razón, del fiscal Eduardo Fungairiño.

Pero aquella política trazada se fortaleció decisivamente tras los sucesos del mes de julio de 1997, presididos por la liberación de Ortega Lara y el asesinato de Miguel Angel Blanco a cámara lenta.

Esta política se fortaleció más que nunca con la movilización que los españoles protagonizamos en aquellos meses espontáneamente, y en la que organizaciones de la sociedad civil como Foro de Ermua y Basta Ya fueron clave para ello.

Quiero subrayar que hubo un auténtico consenso social, en el que creo mucho más que en el consenso estrictamente político y partidario, para hacer frente a estos desafíos.

De esta manera, a modo de ejemplo, el secretario de Estado de interior Ricardo Martí Fluxá, viajó a Santo Domingo para dismantelar el grupo de supuesta interlocución de ETA, que existía desde hacía años en aquel lugar desde la etapa socialista, aunque nunca lo habíamos utilizado. Se expulsaron por la vía administrativa a tres de ellos, todos los que pudimos, y se quedaron otros dos, Belén González Peñalba y Ángel Iturbe Abásolo, que desaparecería un año después de Santo Domingo.

Es verdad que antes de los acontecimientos de Ermua, en enero de 1997, recibí en el despacho a un representante de la comunidad de San Egidio que me dijo, y yo no sabía, que venía en nombre de ETA para tratar de comenzar unas conversaciones.

Incluso llegó a decirme que yo era el destinatario escogido dentro del gobierno, y eso, paradójicamente, era en el momento en el que estaban matando a muchos concejales del PP vasco.

Mi primera respuesta era si, como sacerdote que era, venía como mediador o como un correveidile, vistos los ataques frontales a los miembros de mi partido en el País Vasco. Mi otra respuesta fue que sólo le dijera a ETA que no me daba por enterado de su propuesta.

Pero antes y después de Ermua, continuaron los ataques a nuestra política penitenciaria, especialmente por parte del PNV, pero también del Partido Socialista, aunque más tímidamente.

En aquellos años, sin modificar y reformar el modelo policial, —ni falta que hacía—, la práctica cotidiana hizo que las fuerzas de seguridad del Estado, elemento clave en la lucha antiterrorista, fueran especializándose y centrándose en dos áreas diferentes.

El problema no era de coordinación, como se decía reiteradamente. La verdad es que el problema era de falta de información, tanto en Francia como en el área financiera y social del entramado de ETA.

La Guardia Civil se especializó con notable éxito en el seguimiento, persecución y detenciones de los terroristas y de sus comandos en Francia, mientras que el Cuerpo Nacional de Policía, muy de la mano y con la implicación de los jueces de la Audiencia Nacional, fueron investigando, probando y desmantelando una buena parte del entramado económico, social, financiero y mediático de ETA.

ETA, como organización, no sólo contaba con los criminales y los comandos operativos. Fue confirmándose, paulatina pero implacablemente, que todo aquello era un todo que formaba parte de ETA: Jarrai, el periódico Egin, los abogados defensores, las gestoras pro-amnistía y la Mesa Nacional de Herri Batasuna, a la que se encarceló en su momento.

Todos ellos formaban parte de la organización, exactamente igual que los comandos, pero tardamos 20 años en la democracia española en darnos cuenta de ello.

Y toda esta presión judicial y policial, estrictamente con la Ley en la mano, va dando lugar a una modificación gradual y sustancial de la estrategia de ETA, aunque el proyecto político y social nunca lo han cambiado: la ruptura.

Lo mantienen todavía hoy, ya que ETA no sólo ha sido una organización terrorista, sino que, esencialmente, ha sido y es un proyecto político, social y cultural de destrucción de un orden social y, por supuesto, de España.

Por ello, siempre me alejo de la afirmación de la derrota de ETA, porque es la demostración de un profundo desconocimiento de su naturaleza.

Por eso llegaron las treguas, que yo calificué en su inicio de «tregua trampa». Una estrategia que comenzó con el acuerdo entre el PNV y EA, el 16 de septiembre de 1998; y continuó con la tregua de Perpiñán el 18 de febrero de 2004 con Esquerra Republicana de Cataluña. Y, finalmente, la tregua, que fue el preámbulo del cese definitivo, con el presidente José Luis Rodríguez Zapatero, tras un mal llamado «proceso de paz».

Pero, permítanme que ahora me concentre en lo que sucedió al final de la primera legislatura del gobierno del PP.

En esta etapa, hay un diálogo razonable y positivo, con ciertas tensiones, y casi siempre desde la crítica por mi tímida política penitenciaria, entre nuestro gobierno y el Partido Socialista.

Mi interlocutor había sido Juan Alberto Belloch en su inicio y, al final de mi etapa, fue Alfredo Pérez Rubalcaba, quien también mantenía también una fluida relación con Javier Zarzalejos, Secretario General de la Presidencia del Gobierno.

El hecho es que el 8 de diciembre del año 2000, una vez confirmada el acierto de aquella política, liderada por José María Aznar y por el gobierno, se firmó el acuerdo por las libertades y contra el terrorismo.

El texto lo negocian Javier Zarzalejos y Alfredo Pérez Rubalcaba. Cuando el texto está acordado, el presidente Aznar me llama para que le trasladase mi opinión al respecto; esto es, si se podía firmar o no el documento.

Mi posición fue que no se podía ni se debía firmar en esos términos, porque no significaba avance alguno respecto al Pacto de Ajuria Enea firmado por los partidos políticos vascos años atrás.

Mi posición, y así se lo trasladé a Rubalcaba, es que había que introducir dos cláusulas, bien en la parte dispositiva o en la introducción del acuerdo.

La primera se refería a que nos comprometiéramos los dos partidos a no hacer un acuerdo con el Partido Nacionalista Vasco salvo que expresamente el PNV se desligara de los acuerdos del Pacto de Estella; y, en segundo lugar, que el PP y el PSOE se comprometían a formalizar un pacto entre ambos y un compromiso para un gobierno de carácter constitucional en el País Vasco.

La posición final que adopté fue apoyar el texto en el momento en el que Pérez Rubalcaba aceptó sólo modificar la primera de las modificaciones.

Es verdad que Rodríguez Zapatero fue el político que más insistió en la necesidad del Pacto, y que nosotros, al menos yo, fuimos más reticentes, porque lo difícil estaba ya hecho, que era impulsar en una dirección correcta la política antiterrorista. Pero, por nuestra parte, nos parecía mejor que peor firmar un acuerdo entre los dos partidos.

La terrible paradoja que sin duda caracterizaba estas prisas de unos y alguna pequeña reticencia de otros pronto lo supimos, ya que las conversaciones con nosotros se producían en paralelo a las que protagonizó el líder socialista vasco Eguiguren con el dirigente de ETA Otegui.

Estas conversaciones se habían producido desde el año 1999, muy especialmente en el año 2000 y ya en el año 2001, cuando tuvo lugar en el Caserío de Elgóibar Txillare, un encuentro formal entre los dos dirigentes.

En conclusión, quiero decir que el consenso político debe ser un buen complemento, pero no es realmente la solución, ni el instrumento principal. Lo relevante es la decisión y la determinación de los gobiernos democráticos, y el consenso social que es capaz de producir. Pero el consenso político, como pueden ver, tiene sus flaquezas, sus debilidades y sus traiciones.

Pero volviendo a lo sustancial, esta política basada en la ley, y sólo la ley, se va confirmando como un éxito, y esa es la razón por la que del acuerdo del Pacto por las Libertades y contra el Terrorismo se llega a la Ley de Partidos ya en el año 2002, Ley que tiene el apoyo del PSOE.

El presidente Aznar, el 6 de agosto del año 2002, remite a la Fiscalía General del Estado siete motivos para impulsar la ilegalización de Batasuna.

Esta posible decisión es planteada por José María Aznar, no en Consejo de Ministros, sino en una reunión que celebrábamos periódicamente en la Moncloa todos los lunes, los llamados *Maitines*. Lo propone el presidente, hay un debate, y mi posición, puedo decirlo porque no estoy obligado al debido silencio en relación con las deliberaciones del Consejo de Ministros, es que deberíamos darnos un tiempo de reflexión, aunque en principio mi posición era favorable. Los demás miembros, en general, señalaban que la importancia radicaba en el acuerdo al que llegáramos con los socialistas.

Mi posición, en coherencia con lo que he dicho, es que algunos ya sabíamos el doble juego al que jugaban los socialistas, por lo que no podríamos pensar en el acuerdo con ellos en esta materia. El presidente me hizo caso y, eso sí, convocó inmediatamente una segunda reunión para el día siguiente a la misma hora, fecha en la que le confirmé, después de esta breve reflexión, mi apoyo a la decisión, con el máximo respeto a la autonomía de la Fiscalía General del Estado.

No se consultó, por ello, la ilegalización de Batasuna con el PSOE. Y, tras el envío el 6 de agosto a la Fiscalía General del Estado de las sinrazones del proceso, el 27 de marzo del 2003 se produce la ilegalización de Euskal Herritarrok, Batasuna y Herri Batasuna.

No fue, pues, el consenso, sino que fue el impulso del gobierno dentro de la ley.

En definitiva, hubo dos instrumentos claves para culminar esta política antiterrorista del gobierno. Uno de ellos, plenamente consensuado,

el 27 de junio del 2002, fue la Ley de Partidos Políticos; y, otro, el 27 de marzo de 2003, la ilegalización de Batasuna, que no había sido consensuada y acordada, y que fue remitida a la Fiscalía General del Estado sólo desde la iniciativa del Gobierno.

Madrid, 7 de octubre de 2022

INTRODUCCIÓN

LA ERA DE LA FRAGMENTACIÓN POLÍTICA.

UNA MIRADA RETROSPECTIVA DE LA LEY DE PARTIDOS

NAIARA ARRIOLA ECHANIZ
CECILIA ROSADO VILLAVERDE

En esta obra colectiva se analiza la fragmentación política desde una perspectiva crítica. En este sentido, en los últimos tiempos el Estado de Derecho ha sufrido una evolución que ha implicado un cambio de paradigma en algunos de sus elementos esenciales. Así, la fragmentación política ha tenido consecuencias para los partidos políticos que han visto cómo su propia idiosincrasia se ha transformado, cómo su organización interna ha tenido que adaptarse a los nuevos tiempos y cómo se enfrentan a nuevas disyuntivas que ponen en jaque su estructura clásica. Es por esta razón que en este trabajo se reflexiona exhaustivamente sobre la Ley de partidos políticos en su veinte aniversario.

No obstante, esta fragmentación ha tenido también una fuerza expansiva que ha ido más allá y que ha afectado a las propias instituciones estatales. Todos estos cambios han impulsado el devenir de esta obra colectiva con el fin de intentar arrojar algo de luz a los diferentes retos y problemáticas que se plantean en los Estados de Derecho. Para ello, la obra se ha dividido en tres partes diferenciadas para conseguir una mejor sistematización de los importantes trabajos que aquí se presentan. Dicha obra tiene el honor de estar prologada por D. Jaime Mayor Oreja, exministro del Interior desde el año 1996 al año 2001, cuyo trabajo fue esencial para el Estado español. Igualmente, el epílogo de esta obra colectiva está realizado por D. Javier Zarzalejos Nieto, Eurodiputado y Secretario General de la Presidencia del Gobierno (1996-2004).

En la primera parte de esta monografía, se va a examinar el marco general donde la fragmentación política ha incidido en algunos de los componentes que se encuentran en la raíz del principio democrático, como la separación de poderes, y cómo dicho principio se relaciona con estos conceptos fundamentales propios de los Estados constitucionales desde una perspectiva comparada.

Comienza este análisis Luis I. Gordillo Pérez aportando una revisión de la situación actual y de las perspectivas futuras de los fundamentos esenciales del Estado de Derecho presentes en las tradiciones constitucionales comunes de los Estados europeos. Para ello reflexiona sobre un concepto común europeo de Estado de derecho; la extensión de la aplicación de los principios del Estado de Derecho a entidades distintas del Estado; sobre los retos de los elementos básicos del Estado social y democrático de Derecho y, por último, sobre las enseñanzas constitucionales del Covid-19. Este capítulo concluye, entre otras cuestiones, destacando la necesidad de incorporar nuevos controles jurídicos al ejercicio del poder para garantizar la libertad de la ciudadanía.

Cecilia Rosado Villaverde estudia la politización del poder judicial como elemento distorsionador del Estado de Derecho, centrándose en la situación actual del poder judicial en nuestra democracia representativa. En el inicio de su análisis la autora examina la separación de poderes para después poder adentrarse en cómo su respeto es esencial para salvaguardar la independencia y unidad judicial. Para ello, profundiza en el constitucionalismo del siglo XIX y la primera parte del siglo XX, buscando encontrar elementos comunes que puedan ayudar a los problemas planteados hoy día en el tercer poder del Estado. Tras esta contextualización crítica, analiza el poder judicial en la actual democracia y en la Constitución de 1978. Este capítulo permite comprender cómo se configuró el poder judicial en el constitucionalismo español y, además, orienta en la comprensión de qué hay detrás de algunos de los problemas formulados actualmente en esta materia.

Los dos últimos capítulos de esta primera parte aportan una perspectiva comparada a las cuestiones expuestas. Por un lado, Manlio Fabio Casarín León expone las tensiones y dilemas de la Constitución y la democracia en el México contemporáneo. La actualidad de esta cuestión se fundamenta en que, en el transcurso de las últimas décadas, se ha observado en el Estado mexicano una serie de transformaciones estructurales que han buscado principalmente fortalecer la gobernabilidad democrática. Estos cambios se han centrado en la reestructuración del sector público y la protección de los derechos humanos, tanto a nivel individual como colectivo. Por otro lado, Iñaki Egaña Vicente propone una reforma de las minorías parlamentarias españolas en las conferencias parlamentarias de la Unión Europea. Este autor aborda la cuestión

de si las minorías parlamentarias deben de estar representadas en estos foros. Además, propone otro interrogante relevante acerca de los tipos de Grupos Parlamentarios que deben existir en un Parlamento racionalizado, como el actual, que es resultado del modelo de Estado de partidos.

La segunda parte presenta algunos de los problemas actuales más acuciantes del Estado de partidos, así como aspectos específicos de la Ley Orgánica 6/2002 de Partidos Políticos relacionados con la democracia militante o la relación de aquellos con los grupos parlamentarios. Javier Tajadura Tejada inicia esta parte exponiendo de manera clarividente los retos actuales del Estado de partidos. Con este propósito analiza tres cuestiones: la cultura política y la democracia de partidos, la carencia de democracia interna de los partidos políticos, y el impacto de las nuevas estructuras de comunicación (redes sociales) sobre los partidos políticos. En este contexto, subraya la necesidad de que el ordenamiento jurídico exija, como requisito para su existencia y funcionamiento, que los partidos políticos sean democráticos y que el principio democrático se proyecte sobre su estructura, funcionamiento y actividad.

María Salvador Martínez centra el foco en el contexto del nuevo Derecho de partidos. En esta línea, la autora examina la Ley de Partidos Políticos, situándola dentro de la evolución que el derecho de partidos ha experimentado tanto a nivel constitucional como legal. Además, se busca valorar su significado desde esta perspectiva y al mismo tiempo se identifican los aspectos en los que nuestro Derecho de partidos aún requiere de avances.

La relación de la Ley de Partidos Políticos y la democracia militante es analizada por Pablo Fernández de Casadevante Mayordomo. En este capítulo se conceptualiza la democracia militante situando al caso alemán como punto de partida para trasladar esta cuestión, en un momento posterior, a España y a como la banda terrorista ETA se valió de su brazo político para lograr una legitimación social y política del terrorismo. Este trabajo tiene como objetivo evaluar los esfuerzos realizados en términos de protección del sistema. Igualmente, resalta la importancia de mantener un estado de alerta constante en el que toda democracia debe vivir, ya que ésta siempre será vulnerable ante aquellos que buscan su destrucción.

Por último, David Delgado Ramos revisa, desde una perspectiva crítica, la relación entre los grupos parlamentarios y los partidos políticos.

Se trata de una relación debatida y compleja que este trabajo analiza, centrándose en las Cortes Generales, y en los siguientes puntos: su naturaleza y constitución como órgano de representación colectivo y de intereses de los partidos políticos, incidiendo posteriormente en la relación que mantiene con el partido político; y, por último, su financiación y la interrelación de ésta con la del partido político. La conclusión de su estudio muestra lo paradójico de la situación analizada, esto es, o se fortalece la democracia y, por tanto, al parlamentario individual en detrimento del grupo en el que se integra, o se debilita al gobierno y su función de *indirizzo* convirtiendo al parlamento en el auténtico y verdadero centro fáctico del poder político.

La tercera parte estudia la regulación de la democracia interna en la propia Ley de Partidos Políticos, la selección de candidaturas desde la perspectiva de la democracia interna y la democracia representativa y la modulación de la disciplina de partidos. Jorge Alguacil cuestiona la democracia interna en los partidos como consecuencia del análisis de los artículos 7 y 8 de la Ley de Partidos Políticos y de la propia regulación de los partidos políticos en España. Este trabajo se centra en la dimensión jurídico-subjetiva de los partidos y, en concreto, en la necesidad de insertar en la relación de derechos del afiliado la libertad de expresión. Este derecho fundamental, básico de la ciudadanía, y medular para la existencia de una democracia en libertad, no puede dejar de ser reconocido, también, al afiliado de un partido político.

Naiara Arriola Echaniz se focaliza en los mecanismos de selección de candidaturas dentro de los partidos políticos desde una perspectiva crítica y se cuestiona si refuerzan (o no) las democracias representativas. Su estudio aplica una metodología comparada para el análisis de los sistemas electorales europeos de Italia y España. Alemania también se tiene en cuenta y se sistematiza la reforma electoral que se ha llevado a cabo en abril de 2023. Para lograr una representación política de calidad, es necesario contar con un proceso de selección adecuado de las candidaturas presentadas por los partidos políticos. Esto permitirá que la ciudadanía pueda elegir entre candidatos cualificados, capaces de abordar con seriedad los problemas públicos y desempeñar de manera competente las responsabilidades legislativas.

Alexandre Catalá i Bas, bajo la rúbrica «La necesaria modulación de la disciplina de partido. Hacia una lealtad crítica de los cargos políticos»,

aborda la disciplina de partido y cómo esta confronta con la prohibición de mandato imperativo y, en añadidura, la escasa democracia interna de los partidos políticos y de los grupos parlamentarios. Concluyendo que es imprescindible para el buen funcionamiento de la democracia actual que estos funcionen democráticamente. Ambas cuestiones deben resolverse conjuntamente: asegurando la toma de decisiones de manera democrática en el seno de los partidos políticos.

El ímprobo trabajo de los autores y autoras ha dado lugar a una obra completa, diversa y pormenorizada desde la óptica del Derecho Constitucional. Así, el diagnóstico que se encuentra en cada capítulo de este trabajo muestra diferentes elementos que componen el panorama general de las democracias representativas de la primera parte del siglo XXI y que son necesarios para comprender la deriva de los Estados de Derecho. Finalmente, la actualidad de los temas tratados hace de este libro un imprescindible para poder comprender cuáles son las dificultades, los problemas y los retos a los que se enfrentan los Estados democráticos de Derecho.

La consecución de esta obra ha sido posible gracias al trabajo conjunto realizado entre del Grupo de Investigación «Constitución económica y justicia social» IT1768-22 (2022-2025) y el Proyecto de Investigación «Unidad e independencia del poder judicial en el constitucionalismo actual». Este proyecto se ha desarrollado a través de un Artículo 83 con la Universidad Rey Juan Carlos (Artículo 60 según la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, de Sistema Universitario), financiado por la Asociación Científica EU Acquis (Referencia V1227). El Grupo de Investigación «Constitución económica y justicia social» IT1768-22 (2022-2025) se ha encargado de la publicación de esta obra colectiva.

PRIMERA PARTE

SOBRE EL CONCEPTO DE ESTADO DE DERECHO Y SUS DESAFÍOS EN LA ACTUALIDAD¹

LUIS I. GORDILLO PÉREZ

Profesor Titular de Derecho constitucional
Universidad de Deusto (Bilbao)

SUMARIO: 1. Introducción. 2. En busca de un concepto común europeo. 3. ¿Estado de Derecho sin Estado? 4. Los retos derivados de la madurez del sistema. 5. Enseñanzas constitucionales del Covid-19. 6. Algunas reflexiones finales. Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN

Aunque existen diferencias de significado entre los distintos conceptos que manejan los ordenamientos europeos (*Rechtsstaat*, *État de droit*, *Rule of Law*, Estado de Derecho) es posible aislar un concepto comúnmente aceptado en el contexto europeo². La doctrina europea (esencialmente, el británico Dicey) siempre lo concibió como un principio de naturaleza constitucional y jurídicamente vinculante que esencialmente se refería a que ciudadanos y poderes públicos estaban sometidos al Derecho, que se hacía efectivo a través de los tribunales de justicia que habían de ser independientes³.

1. Este trabajo, realizado en el marco del Grupo de Investigación del Sistema Universitario Vasco IT1768-22, se basa en una comunicación presentada al XX Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España, «Los retos que afronta el Estado de Derecho en el siglo XXI», Universidad de Extremadura, 23-24 marzo 2023.

2. Mucho se ha escrito sobre el Estado de Derecho y sus características. En el doctrina española es habitual citar el clásico de Díaz, E., *Estado de Derecho y sociedad democrática*, Taurus, Madrid, 1998 (1ª ed. 1966), pp. 44-55. Igualmente, *vide* Hierro, L. L., Laporta, F. J., Ruiz Miguel, A. (coords.), *Revisión de Elías Díaz. Sus libros y sus críticos*, CEPC, Madrid, 2007, especialmente pp. 47-68. Sobre las características del Estado de Derecho en Derecho público europeo comparado, *vide* Heuschling, L., *État de droit, Rechtsstaat, Rule of Law*, Dalloz, Paris, 2002.

3. Dicey, A. V., *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 8th ed., Macmillan, London, 1915 (reimpresión 1985, primera edición de 1885), especialmente, pp. 120-121.