

# HISTORIA DE LAS NEGOCIACIONES PARA EL INGRESO DE ESPAÑA EN EL CONSEJO DE EUROPA

por A. VIÑAL CASAS (\*)

## I. INTRODUCCION

El 24 de noviembre de 1977, España, al depositar ante el Secretario General del Consejo de Europa el instrumento de adhesión al Estatuto, se convertía en el vigésimo miembro de dicha Organización. El camino recorrido por una y otra parte hasta llegar a esa conjunción de voluntades ha sido un camino largo y difícil, allanado por circunstancias geográficas, pero complicado, en instancia última y decisiva, por circunstancias políticas, tanto por parte de España como por parte del Consejo de Europa (1). A ese camino, hoy ya historia, van dedicadas, pues, estas páginas.

Antes de comenzar a recorrerlo, cabría, sin embargo, precisar el sentido que queremos dar a ciertos términos, delimitando su contenido en función de las especiales relaciones entre España y el Consejo a lo largo de estos años.

---

(\*) Profesor Ayudante de Derecho Internacional Público de la Facultad de Derecho. Universidad Complutense, Madrid.

(1) Por parte de España, el régimen político imperante hasta la restauración de la Monarquía; por parte del Consejo de Europa, el principio de legitimidad política —la preeminencia del Derecho y la salvaguardia de los derechos del hombre y las libertades fundamentales—, que, en todo momento, marca la norma de conducta básica de sus relaciones con los países miembros y los candidatos a miembros. Vid., a este respecto, entre otras obras, las siguientes: BENAR, G.: *Le Conseil de l'Europe*, en *Juris Classeur de Droit International*, Fasc. 155 A à E, 1960; BISCOTTINI, G.: *Le principali organizzazioni*, parte segunda de *Il Diritto delle organizzazioni internazionali*, Padova, 1973; CARTOU, L.: *Organisations européennes*, 2.ª ed., Paris, 1967; COLLIARD, C. A.: *Institutions de relations internationales*, 6.ª ed., Paris, 1974; DIEZ DE VELASCO: *Organizaciones Internacionales*, tomo II de su obra *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Madrid, 1977; *Manual of the Council of Europe*, London and South Hackensack, N. J. 1970; MEDINA ORTEGA: *Las Organizaciones Internacionales*, Madrid, 1976; MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES: *Consejo de Europa*, Cuadernos de Documentación de la Oficina de Información Diplomática, Madrid, 1977; PINTO, R.: *Les Organisations européennes*, Paris, 1963; REUTER, P.: *Organisations européennes*, 2.ª ed., Paris, 1970; SORENSEN, M.: *The Council of Europe*, en *Rec. des Cours*, 1952, t. II; TRUYOL y SERRA, A.: *La Integración europea. Idea y realidad*, Madrid, 1972.

Así, en primer lugar, la palabra historia, encuadrada en este contexto, habría que entenderla aplicada fundamentalmente a la **historia real y efectiva** de las relaciones entre España y el Consejo; es decir, al momento en que esta Organización comienza a ocuparse de una manera clara, continuada y sistemática, a través de la Comisión de Países Europeos No Miembros o de la Comisión de Asuntos Políticos, de la «situación en España», circunstancia ésta que, a nuestro juicio, cabría situar a partir del primer informe REALE (2). Prescindiremos, por consiguiente, de los informes, resoluciones o recomendaciones que hayan podido adoptarse o hayan sido adoptadas con anterioridad, por entender que, aún formando parte de esta historia, les falta esa triple condición de claridad, continuidad y sistematización, imprescindibles para poder seguir con precisión y exactitud el desarrollo de las relaciones entre una y otra parte (3).

En segundo lugar, conviene poner de relieve que esa historia es, en gran medida, una **historia desequilibrada**, en la que el Consejo de Europa lleva casi siempre la iniciativa, mientras que España, condicionada políticamente durante años, sólo ha sabido reaccionar limitadamente, con una actitud defensiva frente a cualquier informe o dictamen del Consejo. En este sentido, hasta la subida al trono del actual Monarca, momento en que, tímidamente primero y con más fuerza después, España intenta reencontrarse su sitio en el Continente, las relaciones de España con el Consejo habían quedado reducidas a aspectos muy concretos, técnicos en su mayoría, a los que en nada podría afectar la filosofía política del Consejo, de preeminencia del Derecho y salvaguarda de los derechos y libertades fundamentales (4). De ahí que nuestra exposición sea, en la misma medida, desequilibrada, prestando una mayor atención a la actitud del Consejo hacia España, y sólo a la inversa en aquellos casos en que España recupere una iniciativa durante tantos años perdida.

En tercer lugar, no queremos dejar de recordar aquí, en la Introducción, pues cualquier otro análisis excedería los límites temporales que nos hemos impuesto en el presente trabajo, un tipo de, por así decir, **negociaciones officiosas**, en las que participan, en los años cincuenta y sesenta, sobre todo, con un sentido más

---

(2) Conseil de l'Europe (de ahora en adelante, C. E.), Assemblée Consultative (A. C.), **Rapport sur la situation en Espagne présenté par la Commission des Pays Européens Non Membres (C.P.E.N.M.)** (Rapporteur; M. REALE), Doc. 3466, 25 septembre 1974.

(3) Así, entre otros, el Informe RENGER, no adoptado, en 1961; o la Recomendación 314, adoptada en 1962, relativa a la posibilidad de cierta forma de Acuerdo económico entre España y la CEE; o la Resolución 278, adoptada en 1964, sobre la situación en España. En cualquier caso, resulta altamente ilustrativa la intervención del señor CARVALHAS (Portugal), en el vigésimo octavo período de sesiones, segunda parte, de la Asamblea Parlamentaria, calificando de «lamentable» la actitud del Consejo de Europa hacia España durante numerosos años, por no haber adoptado una posición «limpia, clara e inequívoca»: vid. CE. AP. *Vingt-huitième session ordinaire (deuxième partie)*. **Compte Rendu Officiel de la dix-septième séance, AS (28) CR 17**, 21 septembre 1976, págs. 201-220.

(4) La aportación española a los trabajos del Consejo de Europa se producen en ciertos sectores técnicos y, sobre todo, en el cultural, adhiriéndose al Convenio Cultural Europeo el 4 de julio de 1957, y pasando luego a ser miembro de pleno derecho en los trabajos del Consejo de Cooperación Cultural, cuya presidencia ocuparía en 1975. Igualmente, en el sector jurídico, participando en calidad de observador en el Comité de Cooperación Jurídica.

instrumentalista, de presión moral sobre el Régimen, que teleológico, de ingreso de España en el Consejo, diversos miembros de la *Oposición democrática* (5). En este orden de cosas, cabría decir, como algún diario madrileño lo hacía en su editorial del 24 de noviembre de 1977, que «los hombres de hoy en Estrasburgo son el trabajo de ayer» (6), o quizás, también, *asumiendo las posturas de pueblo y clase política*, como lo hacía ese mismo día el Ministro español de Asuntos Exteriores señor OREJA, en Estrasburgo, que «ese camino (que conduce a Estrasburgo) no hubiera sido posible sin la conjunción favorable de factores diversos y concurrentes y en él han participado con idéntica decisión pueblo y clase política» (7).

Finalmente, como conclusión, cabría hacer una breve referencia a los **métodos de investigación y exposición** empleados en el presente trabajo. En cuanto al primero, queremos poner de relieve que uno de los principales problemas con que nos hemos encontrado —a pesar de situar, cronológicamente, nuestro estudio, como hemos dicho, a partir del primer informe REALE, esto es, a partir del 25 de septiembre de 1974— ha sido la recolección de material, especialmente abundante, que nos ha obligado a un gran esfuerzo de síntesis y, por tanto, a reflejar sólo la parte más importante de los documentos investigados. Respecto al segundo, queremos manifestar que este trabajo es fundamentalmente un trabajo descriptivo del desarrollo de las relaciones España-Consejo de Europa entre el 25 de septiembre de 1974 y el 24 de noviembre de 1977, en el que, como hipótesis de trabajo, hemos utilizado determinados actos —informes o dictámenes del Consejo, a partir del primer informe REALE— o fechas —restauración de la Monarquía española, celebración de elecciones generales—, que, como veremos, han sido actos o fechas clave en esta historia de las negociaciones para el ingreso de España en el Consejo de Europa.

---

(5) Como consecuencia de la Conferencia de La Haya, antecedente ideológico del Consejo de Europa, comenzaron a proliferar, a partir de 1949, una serie de grupos de estudio o acción, que perseguían, entre otros objetivos, la defensa de los derechos de la persona humana y los principios de la libertad. Así, por lo que a España respecta, cabe señalar el proyectado movimiento «funcionalista», inspirado por el Profesor Tierno Galván, en Salamanca, en los años cincuenta; el Instituto de Estudios Europeos, de Barcelona; la Asociación Española de Cooperación Económica, de Madrid; y la Fundación Europea Dragán, de Palma de Mallorca. Vid. TRUYOL SERRA, A.: *Op. cit.*, pág. 34. Aparte de estos movimientos, cabría citar también la participación de diversas personalidades de la Oposición democrática en el Congreso del Movimiento Europeo, celebrado en Munich, en 1962, y calificado, en los medios oficiales de la época, de «contubernio de Munich»; algunas de esas personalidades, curiosamente, años después, estarían presentes en el momento del Ingreso de España en el Consejo de Europa, el 24 de noviembre de 1977. Vid. RIDRUEJO, D.: *Escrito en España*, Buenos Aires, 2.ª ed., 1964, p. 367, in fine.

(6) Vid. «El País», *España en el Consejo de Europa*, 24 noviembre 1977, pág. 8.

(7) OREJA AGUIRRE, M.: Discurso pronunciado con ocasión de la adhesión de España al Consejo de Europa, en Estrasburgo, el 24 de noviembre de 1977, en el libro *Discursos y declaraciones del Ministro de Asuntos Exteriores, don Marcelino Oreja Aguirre, Ministerio de Asuntos Exteriores, Oficina de Información Diplomática*, Madrid, 1978, pág. 18.

## II. DEL PRIMER INFORME REALE A LA RESTAURACION DE LA MONARQUIA (25-9-74 - 20-11-75)

El principio de legitimidad política, al que ya hemos hecho alguna breve alusión en la Introducción, constituye en todos los Informes, dictámenes y debates del Consejo de Europa, el punto básico de referencia para determinar si un país cumple, o está en condiciones de cumplir, los requisitos exigidos para poder convertirse en un nuevo miembro de la Organización.

El Estatuto de ésta desarrolla y precisa, en sus artículos 1, 3, 4 y 8, este principio de legitimidad política contenido programáticamente en su Preámbulo. Así, en el artículo 1 fija los fines del Consejo, que no son otros que los de **realizar una unión más estrecha entre sus Miembros para salvaguardar y promover los ideales y los principios que constituyen su patrimonio común y favorecer su progreso económico y social**; en el artículo 3 determina las obligaciones de cada Miembro, como son el **reconocer el principio de la preeminencia del Derecho y el principio en virtud del cual toda persona sometida a su jurisdicción debe gozar de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales**; en el artículo 4 establece los requisitos para adquirir la condición de Miembro: que se trate de un **Estado europeo**, que se considere **capaz de conformarse a las disposiciones del artículo 3 y se comprometa a ello** y que sea **invitado por el Comité de Ministros**; y, finalmente, en el artículo 8 se regula la pérdida de la condición de Miembro para todo aquel que **infrinja gravemente las disposiciones del artículo 3**, pérdida que, interpretada **sensu contrario**, no viene sino a reforzar los requisitos requeridos para la adquisición y conservación de la condición de Miembro (8).

Este principio de legitimidad política constituiría, por tanto, en el primer informe de Giuseppe REALE, demócrata-cristiano italiano, relator de la CPENM, que se desplaza a España en misión oficial, del 7 al 13 de julio de 1974, el punto de referencia básica para comprobar si el foso que separaba a España de las democracias occidentales, en materia de preeminencia del Derecho y salvaguarda de los derechos del hombre y garantías fundamentales, se había reducido o no (9).

La coyuntura era, en opinión de REALE, particularmente interesante, por cuanto el Presidente Arias había pronunciado, meses atrás, ante las Cortes Españolas, el célebre discurso del 12 de febrero, que tantas esperanzas había levantado en España y en el extranjero, y que, en cierto modo, había contribuido a renovar el interés del Consejo de Europa por la situación política española.

Desde esta perspectiva, REALE analiza, a la luz del artículo 3 del Estatuto, la situación en España, tomando como referencia sus diversas instituciones sociales, políticas, militares y eclesiásticas. Se pregunta, tras este análisis, si el «espíritu del 12 de febrero» es un proceso irreversible de modernización o tan sólo una operación de cosmética para tranquilizar a los inversores extranjeros, pregunta que,

(8) Conseil de l'Europe, Statut du Conseil de l'Europe, *Série des Traités Européens*, N° 1, Strasbourg, Edición mars 1977, págs. 3 y 5.

(9) C.E., A.C., *Rapport sur la situation en Espagne présenté par la C.P.E.N.M. (Rapporteur: M. REALE)*, Doc. 3466, 25 septembre 1974, pág. 3.

por su planteamiento mismo, parece que lleva ya implícita una respuesta negativa, de desconfianza y recelo. Este temor lo confirma, en efecto, más adelante, al afirmar que «la democracia en España todavía no es para mañana», que «hay motivo para pensar que España no cumplirá las condiciones para poder adherirse al Consejo de Europa en un futuro inmediato», y que, en fin, «la Asamblea no puede considerarse satisfecha de la situación actual, muy confusa, en España» (10). Este juicio crítico, acentuado, quizás, por la ejecución de Puig Antich el 2 de marzo, por el cese del teniente general Díez Alegría el 14 de junio o por lo que REALE considera como contragolpes de una derecha sometida a muy poco control, no le impide, sin embargo, concluir haciendo referencia a la posibilidad de que el Príncipe Juan Carlos pueda llegar, algún día, a abrir la vía de la reconciliación nacional y de una forma de gobierno más constitucional y, a largo plazo, más democrática.

Como complemento de este Informe, MENDELSON, laborista inglés, relator de la Comisión de Asuntos Políticos, presenta un Dictamen en el que enjuicia, en un tono mucho más crítico y radical que el del informe REALE, la situación política española. Expone, primero, los intentos del Régimen para convencer a los visitantes extranjeros de una evolución y transformación pacíficas, ampliando los derechos de los ciudadanos en los campos de la libertad de publicación y asociación. Pasa, después, a examinar lo que, a su juicio, realmente sucede en España, entre las aspiraciones reprimidas de la oposición y el pretendido liberalismo objeto de la propaganda gubernamental. Ello le conduce, en última instancia, a considerar que «el porvenir de España está inextricablemente unido a la vida del general Franco» y que, en consecuencia, el Consejo de Europa, aún cuando acoja con satisfacción y aliento todo síntoma de liberalización, debe dar prueba de «vigilancia y desconfianza respecto a las falaces alegaciones de liberalismo del gobierno franquista» (11).

En el vigésimo sexto período de sesiones de la entonces Asamblea Consultiva (12), se somete a la consideración de la misma el proyecto de informe REALE, proyecto de dictamen MENDELSON y un proyecto de resolución sobre la situación en España, resultando aprobados por unanimidad (13). En el último caso, sin embargo, no sin tras la adopción previa de una serie de enmiendas que, finalmente, conducen a la redacción de un texto más duro, en el que la Asamblea muestra la preocupación por ciertos hechos (censura severa, dura represión, inexistencia de partidos políticos y sindicatos democráticos, no celebración de elecciones democráticas), presenta determinadas sugerencias de acción a las autoridades españolas (establecimiento de una representación democrática dotada de verdaderos poderes de decisión, mayor autonomía regional, amnistía general de los delitos políticos) y, en fin, proclama que la democratización de la vida política en España

(10) Doc. 3466, págs. 10, 11 y 21.

(11) C.E., A.C., *Avis sur la situation en Espagne présenté par la Commission des Questions Politiques* (de ahora en adelante, C.O.P.), Rapporteur M. MENDELSON, Doc. 3487, 24 septembre 1974, páginas 2 y 3.

(12) También denominada, desde 1974, Asamblea Parlamentaria. Vid. DIEZ DE VELASCO, M.: *Op. cit.*, pág. 251.

(13) C.E. A.C., *Vingt-sixième session ordinaire (deuxième partie), Compte Rendu Officiel de la neuvième séance, AS (26) CR 9*, 25 septembre 1974, págs. 6-35 y 161-180 a 226-256.

haría a nuestro país acreedor de toda la ayuda y asistencia necesarias para llevar a buen puerto el proceso democrático (14).

Las declaraciones del Presidente Arias a la Agencia Efe el 10 de septiembre, cuando ya el relator REALE tenía su informe elaborado y listo para su presentación al plenario de la Asamblea, y la repercusión en la situación política española del atentado de la calle del Correo, tres días más tarde, hacen que la CPENM, atenta siempre a cualesquiera nuevos factores en presencia, estime oportuno que su relator, señor REALE, presente una nota sobre la situación en España, complementaria de su primer informe y previa al segundo.

En su nota, hecha pública el 15 de abril de 1975, REALE pone de relieve la discrepancia entre los puntos de vista sustentados por la Asamblea y las declaraciones del Presidente Arias, en especial aquellas en las que manifiesta que «el país puede contemplar el porvenir con entera confianza en sus instituciones» (15). Analiza, después, en el apartado relativo a la acción del gobierno, el estatuto de las asociaciones, la situación social, la prensa y la política exterior, subrayando, en tono marcadamente crítico, el estrecho cauce de libertades individuales que el gobierno deja expedito; en el segundo apartado, referente a la rivalidad, de distinto signo, del Régimen con la Iglesia y con el Ejército, examina la posición de abierta divergencia entre amplios sectores eclesíásticos y el gobierno y, al mismo tiempo, la posición clave de las Fuerzas Armadas en el porvenir; y, en el tercero, dedicado a «las oposiciones», afirma que la evolución de la situación española, compleja y cambiante, depende, sobre todo, de la continuación de la experiencia portuguesa, del general Franco («responsable ante Dios y ante la Historia») y, en definitiva, del Ejército, concluyendo cautamente que, a pesar de las incoherencias y de las contradicciones, la tendencia de los cambios elaborados es bastante clara, por lo que «un cierto optimismo puede ser permitido» (16).

Meses más tarde, en septiembre, con el fin de elaborar un nuevo informe sobre la situación en España, la Asamblea solicita autorización al gobierno español para que uno de sus miembros —el relator de la CPENM, REALE— se desplace a España, solicitud que el gobierno español, contrariado por las críticas formuladas en el primer informe REALE, deniega, considerándola «prematura» (17).

En el segundo de sus informes, realizado finalmente, sin haber podido desplazarse a España, REALE hace referencia al discurso pronunciado por el Presidente Arias en Barcelona, dedicado básicamente al papel de las asociaciones en el marco del Movimiento Nacional, y afirma, a este respecto, que «sería ciertamente un error creer que la ambición del Primer Ministro es la de conducir España, a corto o medio plazo, hacia una forma de gobierno democrática, tal y como lo entiende el Consejo de Europa» y que «más vale interpretar sus esfuerzos como una tentativa para asegurar la supervivencia del Régimen, movilizándolo, para sostenerlo, grandes

---

(14) Resolución 575 (1974), de 25 de septiembre.

(15) C.E., A.P., C.P.E.N.M., *La situation en Espagne, Note présentée par M. REALE, rapporteur*, AS/NM (26) 10, 15 avril 1975, pág. 2.

(16) Doc. AS/NM (26) 10, pág. 14.

(17) C.E., *Communiqué de presse*, F (75) 80, 23 septembre 1975

capas de población (18); pasa revista asimismo a las relaciones industriales, a la libertad de expresión —recortada por la sustitución de Pio Cabanillas por León Herrera—, al problema vasco —necesidad de medidas políticas, no de represión policial— y a las relaciones exteriores de España —adhesión a los Convenios núms. 65 (Convenio sobre la protección de transporte internacional) y 81 (Protocolo adicional al Protocolo sobre Arreglo europeo para la protección de emisiones de televisión) del Consejo de Europa y participación muy activa en el Año Europeo de Patrimonio Arquitectónico—. Examina luego la cuestión constitucional, la oposición política —reunión de la Junta Democrática, en marzo, en Estrasburgo, con George SPENALE, Presidente del Parlamento Europeo, que motiva una protesta del embajador ULLASTRES a François ORTOLI, Presidente de la Comisión—, el decreto-ley antiterrorista y la Iglesia. Por último, en las conclusiones, a modo de síntesis, denuncia la ausencia de libertades democráticas y la falta de respeto por los derechos del hombre.

A comienzos del mes de octubre tiene lugar, en la Asamblea Parlamentaria, la presentación y discusión del proyecto de informe del relator REALE, del dictamen oral del relator de la Comisión de Asuntos Políticos, señor MABON, y la votación sobre un proyecto de resolución presentado por el relator REALE.

En la presentación de su proyecto de informe, REALE alude, en primer lugar, a la muerte de los cinco jóvenes militantes de ETA y a la negativa del Gobierno español de no permitir su desplazamiento a España; expone, luego, lo que él, en principio, estima como posibles elementos de liberalización —el decreto constitutivo de las asociaciones; el reconocimiento, aunque limitado, de ciertos derechos de los trabajadores; y cierta libertad de expresión— frente a elementos permanentes de represión —la censura, el decreto-ley antiterrorista, las torturas—; concluye, finalmente, considerando explosiva la situación española y afirmando que el único medio de eliminar la violencia es eliminar sus causas (19).

El debate, condicionado por las cinco condenas a muerte, se desarrolla en términos muy duros para el régimen español, a excepción quizás de las intervenciones de algunos diputados, que hacen referencia a los dos pesos y dos medidas de la Asamblea para juzgar el régimen franquista y no juzgar a aquellos otros que se encuentran tras el telón de acero, que igualmente conculcan los derechos del hombre (20). En términos generales, sin embargo, la condena del gobierno español fue prácticamente unánime, aludiendo algunos diputados al «secuestro del pueblo español» (21); otros a que «el camino que conducirá España a Europa no pasa por las ejecuciones y el suplicio del garrote» (22); otros a que «es necesario excluir a España de todas las actividades del Consejo de Europa hasta tanto los derechos del hombre y los principios democráticos no sean respetados en España» (23); y,

(18) C.E., A.P., *Report sur la situation en Espagne présenté par la C.P.E.N.M. (Rapporteur: M. REALE)*, Doc. 3664, 22 septembre 1975.

(19) C.E., A.P., *Ving-septième session ordinaire (deuxième partie), Compte Rendu officiel de la dixième séance*, AS (27) CR 10, 2 octobre 1975, págs. 1-12.

(20) Vid. en AS (27) CR 10, págs. 32-35, 38-91, 91-101, 102-111 y 241-251, las intervenciones de los srs. MULLER (R.F.A.), PIKET (Países Bajos) y lord DUNCAN-SANDYS (Reino Unido).

(21) Vid. en AS (27) CR 10, págs. 91-101, la intervención del señor HOLST (Dinamarca).

(22) Vid. en AS (27) CR 10, págs. 121-136, la intervención del señor RICHTER (R.F.A.).

(23) Vid. en AS (27) CR 10, págs. 137-171, la intervención del señor STOFFELEN (Países Bajos).

otros, a las «engañosas intenciones de liberalización del régimen franquista» (24), o a la actuación política española, considerándola como un «verdadero desafío a las naciones democráticas, a Europa occidental y a vuestra Asamblea» (25). REALE, finalmente, en su última intervención, concluye condenando los procedimientos de excepción aplicados en España y apoyando las fuerzas demócratas, al propio tiempo que excluye una ruptura de relaciones con España, que, en su opinión, supondría un obstáculo en la evolución hacia la democracia (26).

A continuación se somete a votación el proyecto de resolución, que, enmendado, resulta aprobado por unanimidad. En él la Asamblea expresa su grave preocupación por la evolución de la situación en la península Ibérica; condena la decisión del Jefe del Estado español de las cinco penas de muerte; deplora «el actual régimen opresivo en España, la intensificación de la represión y el menosprecio por los derechos del hombre», pide al Comité de Ministros que reexamine la práctica existente de la cooperación intergubernamental entre el Consejo de Europa y España, en las diferentes capas en que se ejerza; y aboga por el establecimiento de un «sistema libre y parlamentario que garantice el pluralismo de los partidos». Entre las, por así decir, atenuantes, que liman un tanto la dureza de la condena del régimen español, figura un nuevo párrafo, el tercero, fruto de una enmienda del relator REALE, que hace referencia a la existencia de otros regímenes no democráticos en otros países europeos, que son igualmente culpables y que merecen ser denunciados con el mismo rigor (27).

Poco tiempo después de la celebración de este debate, el 20 de noviembre, fallece el Jefe del Estado español y, como consecuencia de ello, se produce la restauración de la Monarquía en España. Estas dos circunstancias van a propiciar el nacimiento de un clima favorable para un cierto cambio en la política interna española y, paralelamente, en la exterior, que poco a poco conducirá al país del «espléndido aislamiento» de los últimos años a una presencia más activa en los foros internacionales. A ello, por supuesto, no podía ser ajeno el Consejo de Europa, que, a partir de ahora, va a comenzar a ocupar un lugar preponderante en los discursos y declaraciones oficiales de los órganos de representación del Estado español en el exterior.

### III. DEL TERCER INFORME REALE A LAS ELECCIONES GENERALES (28-1-76 - 15-6-77)

El tercer informe REALE, publicado ya el programa del primer gobierno de la Monarquía, es, en palabras de su autor, una «modesta tentativa de hacer el balance de una situación en plena evolución» (28). En el primero de sus apartados, en el que se interroga sobre el fin del franquismo, analiza, en términos bastante posi-

(24) Vid. en AS (27) CR 10, págs. 326-332, la intervención de la señora AASEN (Noruega).

(25) Vid. en AS (27) CR 10, págs. 326-332, la intervención del señor DELORME (Francia).

(26) C.E., A.P., Vingt-septième session ordinaire (deuxième partie), *Compte Rendu officiel de l'onzième séance*, AS (27) CR 11, 2 octobre 1975, págs. 114-132.

(27) Vid. Resolución 599 (1975), de 2 de octubre.

(28) C.E., A.P., *Rapport sur la situation en Espagne présenté par la C.P.E.N.M. (Rapporteur: M. REALE)*, Doc. 3741, 28 janvier 1976, pág. 3.



tivos el mensaje de la Corona que, a su juicio, se caracteriza por un equilibrio sutil entre el lenguaje tradicional e ideas menos familiares y más modernas, como justicia, libertad, etc. Observa un evidente principio de cambio en el proceso político español, aún cuando su ritmo se vea en ocasiones aminorado, como en el caso del *Real decreto de gracia*, decepcionante, por la no concesión de una verdadera amnistía, y en el del decreto-ley antiterrorista, fruto de una situación anterior, todavía no abrogada. Compara cuidadosamente el mensaje de la Corona con el programa de Gobierno, encontrando que en éste figura la palabra «democracia», que, en cambio, no figura en aquél. En conjunto, considera que existe, sí, una cierta política de cambio, pero —matiza— de cambio en la continuidad, y que, en definitiva, el Ejército continúa siendo la gran incógnita.

En el segundo apartado, analiza la formación de la Junta Democrática y de la Plataforma de Convergencia, constata que no se ha producido todavía la legalización de ningún partido político, y, en fin, muestra su escepticismo ante una transformación democrática que el gobierno intenta llevar a cabo partiendo de las instituciones existentes.

En el tercer y último apartado, quizás el más interesante a los efectos del presente trabajo, pasa revista a diversas cuestiones de política exterior, como las del Sahara y las relaciones con los Estados Unidos, y se detiene, especialmente, en las relaciones con Europa. Considera entonces la particular responsabilidad del Consejo de Europa en esta coyuntura y en los meses próximos, máxime si el gobierno lleva a cabo, entre otras señales de buena voluntad susceptibles de provocar una reacción positiva en el Consejo, la abolición del decreto-ley antiterrorista, el dictado de nuevas normas sobre amnistía, etc. Semanas después de la entrada en funciones del nuevo gobierno, los progresos realizados son, en opinión de REALE, innegables, aún cuando queden todavía tareas difíciles de resolver, como el establecimiento del sufragio universal y la consecución de la plena democracia. En este sentido, concluye REALE, «el gobierno español sabe que el Consejo de Europa tiene su Estatuto y sólo puede aceptar un miembro nuevo cuando el pueblo ha podido pronunciarse libre y soberanamente sobre el régimen y las instituciones en vigor» (29).

Siguiendo una práctica firmemente establecida, la Asamblea se pronuncia también sobre la situación en España, a través de la Comisión de Asuntos Políticos, completando de esta manera la visión ofrecida por REALE en su informe. En su dictamen, el señor MABON, relator de aquélla, expresa la inquietud y preocupación de la Asamblea por la intensificación de la represión por el régimen del general Franco y, al mismo tiempo, se felicita por la actitud del primer gobierno de la Monarquía. Considera, como REALE, que la transición a una Monarquía constitucional sólo se producirá cuando unas elecciones generales y libres conviertan al Parlamento en un órgano que refleje la voluntad del pueblo. A su juicio, la divergencia entre las orientaciones políticas del Presidente Arias y las del Rey y del Ministro de Asuntos Exteriores, señor Areilza, ilustra el carácter caótico de la

---

(29) Doc. 3741, pág. 17.

situación española, que, reitera, entrará en una fase auténticamente democrática cuando haya unas elecciones libres (30).

El debate sobre el proyecto de Informe REALE y el proyecto de Dictamen MABON en el plenario de la Asamblea tiene lugar, en esta ocasión, en un clima más distendido que el precedente, sensibilizado por las condenas a muerte de cinco militantes de ETA. Así, de una condena radical del régimen español, pasamos ahora a una interrogante matizada en cuanto a la futura evolución del proceso político. REALE, que, como siempre, presenta su proyecto de informe a la Asamblea, alude al mensaje de la Corona, considerándolo como un reflejo del deseo del pueblo español de una democratización sin violencia, democratización que, en su opinión, resultará de todo imposible en un contexto autoritario. Se pregunta si, con la censura y con el decreto antiterrorista en vigor, puede esperarse razonablemente que en 1976 se restablezcan las libertades democráticas. Concluye su intervención criticando el hecho de que las Cortes no hayan dado señales más positivas de evolución y que el Gobierno, que ha pedido plazos para aplicar un programa de liberalización, parece contentarse con una declaración de intenciones (31).

Tras la intervención de REALE, MABON, abriendo una serie de intervenciones más críticas que la precedente, afirma que «el señor Arias Navarro querría que España pudiese ser considerada como una democracia sin necesidad de respetar los mismos principios que el resto de las democracias occidentales» y que «el Consejo de Europa debe recordar al señor Arias Navarro que no se podría concebir una democracia española en el marco del Movimiento Nacional o de la Falange, que conservaría el monopolio de la actividad política» (32).

A las declaraciones de ambos relatores siguen las de algunos diputados que ponen de relieve que «Juan Carlos (que fue elegido por Franco, y no por el pueblo español), ha prestado juramento al Movimiento franquista y su primer acto ha sido confirmar como Primer Ministro al nombrado por Franco» (33); otros manifiestan que «España era antidemocrática y lo sigue siendo», y que «(hay que) evitar negociar con un país que practica la tortura y en el que no existe un gobierno legítimo» (34); otros estiman que «el régimen franquista continúa persiguiendo las libertades políticas y sindicales», por lo que piden una «condena en voz alta de este sistema totalitario», al mismo tiempo que expresan su «simpatía para con el pueblo español» (35); y otros, finalmente, a pesar de la «insuficiente liberalización» emprendida por el Gobierno español, consideran que «no se le puede exigir que satisfaga de golpe todas las peticiones que le son dirigidas y que necesita, sobre todo, tiempo y apoyo» (36).

---

(30) C.E., A.P., Avis sur la situation en Espagne présenté par la C.Q.P. (Rapporteur: M. MABON), Doc. 3725, 27 janvier 1976, págs. 3 a 5.

(31) C.E., A. P., Vingt-septième session ordinaire (troisième partie), Comptu Rendu officiel de la vingt-quatrième séance (2.<sup>e</sup> partie), AS (27) CR 24, 29 janvier 1976, págs. 444 a 452.

(32) Vid. en Doc. AS (27) CR 24, págs. 453-471.

(33) Vid. en Doc. AS (27) CR 24, págs. 481-494, la intervención del señor PERIDIER (Francia).

(34) Vid. en Doc. AS (27) CR 24, págs. 506-509, la intervención del señor SCHWENCKE (R.F.A.).

(35) Vid. en Doc. AS (27) CR 24, págs. 513-521, la intervención del señor COUTSOCHERAS (Gracia).

(36) Vid. en Doc. AS (27) CR 24, págs. 551-553, la intervención del señor MONTESQUIOU (Francia).

En la resolución adoptada al término de los debates, destacaríamos, como apartados más significativos, aquellos que hacen referencia, como elemento más positivo, al hecho de que la Asamblea tome nota de «la voluntad manifestada por el Gobierno español de realizar la reforma de las Instituciones del país»; como elementos más críticos, a la circunstancia, deplorable, en opinión de la Asamblea, de que «no haya sido aún adoptada ninguna medida concreta de liberalización en los campos esenciales de la libertad de asociación, de reunión y de expresión», y a la condición, indispensable, para la admisión de España en el Consejo de «el respeto de los derechos del hombre, el restablecimiento de la libertad para todas las corrientes políticas y la elección de las instituciones democráticas por sufragio universal y secreto»; y, como elemento más esperanzador, matizado, en cualquier caso, por el Consejo, distinguiendo al pueblo del régimen español, la decisión de «seguir con la mayor atención, intensificando sus contactos con el pueblo español, la evolución de la situación» (37).

El nuevo clima político que comenzaba a vislumbrarse en España y que, en cierto modo, tímidamente todavía, parecía recoger la Resolución a la que acabamos de hacer referencia, encuentra una confirmación en el terreno de los hechos, al permitir el segundo Gobierno de la Monarquía el desplazamiento a nuestro país de los señores HOFFER (presidente de la Comisión de Países Europeos no Miembros), REALE (relator de la misma Comisión) y DELORME (relator de la Comisión de Asuntos Políticos), con el fin de elaborar sus respectivos informes sobre la situación en España.

En el del relator REALE —el cuarto y último de su serie—, encontramos por vez primera lo que él califica de «hecho sin precedentes», al incluir este segundo Gobierno de la Monarquía en su declaración programática «su respeto por la Oposición y su voluntad de negociar con ella» (38), que era, en definitiva, una de las recomendaciones que la Asamblea había formulado al Gobierno español tiempo atrás. Esta valoración, inicialmente positiva, está, a pesar de todo, llena de cautelas, pues, tras reconocer lo irreprochable de las intenciones del Gobierno, admite, con la Oposición, que hay que esperar a los actos concretos antes de tomar una decisión definitiva.

En esta misma línea de pensamiento, que ciertamente supone un cambio respecto de los informes anteriores, continúa REALE analizando la situación española. Así, se felicita de que el Gobierno haya escogido como primera etapa en la evolución hacia la democracia la restauración de las libertades y de los derechos del hombre; se felicita también de la concesión de la amnistía, que «ha impresionado por su amplitud, incluso aunque no se aplique en seguida a todos los prisioneros y exiliados políticos, tal y como la oposición había pedido» (39); y asimismo se felicita por los términos del discurso del Presidente Suárez de 10 de septiembre, en el que se concreta la celebración del referéndum sobre la Ley para la reforma

(37) Resolución 614 (1976), de 29 de enero.

(38) C.E., A. P., *Rapport sur la situation en Espagne présenté par la C.P.E.N.M. (Rapporteur: M. REALE)*, Doc. 3853, 15 septiembre 1976, pág. 5.

(39) *Doc. 3853*, pág. 6.

política, y se manifiesta clara y nítidamente la apertura hacia Europa occidental, que provoca en Europa una reacción de alivio, simpatía y comprensión.

Estas felicitaciones no ocultan las profundas inquietudes de la Asamblea, por cuanto a las intenciones de restauración de las libertades y derechos del hombre hay que añadir la «sustancia», es decir, la necesidad de cambiar las leyes para garantizar esta nueva realidad. Ello conduce, tanto a la Asamblea como al Parlamento Europeo, a hacer suya la petición de la Oposición democrática, agrupada en el seno de Coordinación Democrática —Platajunta creada como consecuencia de la fusión de la Junta Democrática y la Plataforma de Convergencia—, de que todos los partidos, sin excepción, gocen de plena libertad; critica, de esta manera, la decisión del Gobierno, bajo presión de las Cortes, de enmendar el Código Penal, dejando vigente la prohibición de aquellos partidos «sometidos a disciplina internacional, que se proponen implantar un régimen totalitario».

Al término de su informe, REALE hace una llamada a la prudencia al interpretar la situación política española, prudencia que, en sus palabras, no es otra que el hecho de esperar con gran interés «las intenciones del Gobierno acerca del referéndum» y el creer «en la buena fe del actual Soberano, sobre todo a raíz de las declaraciones efectuadas por el Primer Ministro el 10 de septiembre» (40).

El Dictamen preparado por DELORME, relator de la Comisión de Asuntos Políticos, no fue, al final, presentado, pues la Comisión, dada la fluidez de la situación política española, juzgó preferible no hacerlo. En él, en términos particularmente duros, consideraba que el pasado continuaba presente en España, y que el entramado constitucional y administrativo del régimen anterior, todavía vigente, era inconciliable con el derecho de todo pueblo a elegir soberanamente sus propias instituciones y su propio Gobierno. No obstante, reconoce objetivamente que en España se había instaurado un nuevo clima, hacía especial hincapié en «las dificultades del Gobierno Suárez para salir del callejón sin salida en que estaba metido», así como «su carencia de medios para suplir con determinación la única tarea que la Europa democrática le pedía: devolver la soberanía al pueblo» (41). Concluía afirmando que una ruptura negociada y la apertura de un período constituyente eran indispensables para llegar a una auténtica democratización.

La forma en que se desarrollaría la discusión sobre el proyecto de informe REALE, por una parte, y la votación sobre el proyecto de resolución, y la retirada del proyecto de dictamen DELORME, por otra, pondrían de relieve en qué medida la óptica con que hasta entonces el Consejo de Europa había venido enjuiciando la situación española variaría de enfoque. Como prueba de ello, REALE, en su intervención, diría que «muchas cosas han cambiado en España: las autoridades oficiales han reconocido el principio de la soberanía del pueblo; el Gobierno se declara dispuesto a instituir un sistema democrático, la garantía de los derechos y las libertades fundamentales; y la amnistía, aunque limitada, ha sido conce-

(40) Doc. 3853, pág. 22.

(41) C.E., A.P., C.Q.P., *Projet d'avis sur la situation en Espagne (Rapporteur: M. DELORME)*, AS/Pol. (28) 10, 15 septiembre 1976, págs. 2 y 3.

(42) C.E., A.P., *Vingt-huitième session ordinaire (deuxième partie), Compte Rendu officiel de la dix-septième séance*, AS (28) CR 17, 21 septembre 1976, págs. 1-3.

dida» (42). Con todo, sin embargo, recordando quizás la prudencia a que había hecho alusión en el informe anterior, observaba que las leyes todavía no habían sido modificadas y que las elecciones constituirían, en definitiva, el acto de nacimiento de una auténtica democracia.

DELORME sustituiría, de alguna manera, su dictamen, cuya no presentación justifica por la rapidez con que las cosas transcurren en España, por una declaración en la que, en síntesis, reproduce la línea argumental de su pensamiento contenido en el dictamen. Así, a su juicio, el mayor problema con que se encuentra España es el de la participación de la Oposición democrática, base misma de la solución democrática.

Las intervenciones de REALE y DELORME, tal y como sucede en anteriores ocasiones, marcan el turno de las intervenciones de los parlamentarios que lo hacen a continuación. De esta manera, unos, felicitándose del programa del Gobierno Suárez, añaden, sin embargo, que «(el) Gobierno (español) debe comprender que no se puede ser franquista y demócrata a la vez, y que debe proceder, en la paz de civil, a la ruptura necesaria» (43); otros, en cambio, aluden a que «el antiguo régimen en España, como en Portugal, está muerto y bien muerto» y que «el gran criterio será, sin duda, las elecciones libres que todos los pueblos de España deberán poder abordar en condiciones controlables por la opinión española y la opinión mundial» (44); otros, a su vez, estiman que «la evolución de hecho (amnistía, cierta libertad de prensa, cierta tolerancia en el reconocimiento de sindicatos y partidos) no se acompaña de ninguna garantía de derecho» (45); y otros, finalmente, consideran que «no se podía olvidar de dónde venía España» y que «la Asamblea no debía darle demasiadas lecciones, sino, antes bien, prestarle un apoyo amistoso y fraterno» (46).

En el proyecto de resolución, adoptado por unanimidad, la Asamblea pone de manifiesto que «España está en proceso de transición» y que el proceso de democratización, «irreversible», no puede concluir en un referéndum plebiscitario, sin antes haber quedado garantizados los derechos y libertades fundamentales; califica de «pre-democrática» la evolución en curso; lamenta que el juego político y sindical haya quedado falseado, al no tener todos los partidos políticos y sindicatos el derecho de expresarse y organizarse normalmente; espera que el referéndum constituya la expresión inequívoca del pueblo español sobre las futuras instituciones; y concluye expresando su solidaridad con todas las fuerzas que trabajan por la instauración de una verdadera democracia (47).

Adoptados los proyectos de informe y resolución antedichos, representantes de la oposición española —Coordinación Democrática—, que, a la sazón, se encontraban en Estrasburgo, manifestaron por escrito su disconformidad con el planteamiento y las conclusiones del Informe REALE. Consideraban, a este respecto,

(43) Vid. en Doc. AS (28) CR 17, págs. 130-140, la intervención del señor WHITEHEAD (Reino Unido).

(44) Vid. en Doc. AS (28) CR 17, págs. 141-152, la intervención del señor DAILLET (Francia).

(45) Vid. en Doc. AS (28) CR 17, págs. 169-191, la intervención de la señora GRADIN (Suecia).

(46) Vid. en Doc. AS (28) CR 17, págs. 220-222, la intervención del señor RADIUS (Francia).

(47) Resolución 640 (1976), de 22 de septiembre.

por una parte, que no reflejaba con claridad la situación española y, por otra, que resultaba excesivamente positivo para el Gobierno Suárez (48).

Esta doble presión moral del Consejo de Europa y de la Oposición democrática sobre el régimen español, unido fundamentalmente a una voluntad —que, aparentemente al menos, cabría calificar de sincera— del Gobierno Suárez de proseguir la evolución del proceso político en curso, conduciría, en un plazo no lejano, a intentar convertir lo que no pasaba de ser una simple tolerancia fáctica de estos derechos y libertades fundamentales en un pleno reconocimiento jurídico.

En este sentido resultarían reveladoras, por su claridad meridiana, las declaraciones del Ministro español de Asuntos Exteriores ante la XXXI Asamblea General de las Naciones Unidas, el 27 de septiembre, en Nueva York. El señor OREJA dice entonces, proclamando el interés del Gobierno por el respeto de los Derechos Humanos, que «el Gobierno español ha hecho suyos tales propósitos (los de las Naciones Unidas, de promover y favorecer la implantación universal de los Derechos Humanos) y, en su representación, voy a firmar mañana los Pactos sobre los Derechos Civiles y Políticos y sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966» y que «con este acto, el Gobierno español quiere expresar su firme voluntad de hacer del respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (la) pieza clave de su política interna y exterior» (49). Reitera, por otra parte, la vinculación europea de España al afirmar que «europeos y occidentales por la vocación y por la geografía formamos parte de la familia cultural y política de la que proviene nuestra filosofía y con la cual queda emparentado nuestro sistema de creencias y de valores» y, al mismo tiempo, recuerda «su pertenencia (de España) a Europa, en cuyo proceso de integración quiere estar presente» (50).

Poco tiempo después, en la revista belga «l'Européen», de octubre-noviembre, aparece un artículo del Ministro español en el que, tras analizar los «lazos indisolubles y múltiples» que unen a España con Europa, subraya que «la política exterior española no pierde de vista el carácter prioritario de su participación en las instituciones políticas y económicas de Europa: el Consejo de Europa y la Comunidad Económica Europea» (51). Análisis que se concreta todavía más, si cabe, en las palabras pronunciadas por el señor OREJA en la cena celebrada en honor del Ministro belga de Asuntos Exteriores señor Van ELSLANDE, en visita oficial a España en el mes de noviembre, al manifestar que «de manera responsable y querida, España se dirige hacia la Europa institucionalizada» (52).

---

(48) El documento en el que constaba esa disconformidad fue firmado, entre otros, por María Teresa Borbón (P. Carlista), Fernando Baeza (PSOE), Ignacio Camuñas (P. Demócrata Popular), Jesús Izcaray (PCE), Raúl Morodo (PSP) y José Vidal Beneyto (Socialista Independiente), negándose a ello, en cambio, Antón Cañellas (Unió Democràtica de Catalunya) y Moliner (Centre Català).

(49) OREJA AGUIRRE, M.: Discurso pronunciado ante la XXXI Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 1976, en el libro *Discursos y declaraciones...*, pág. 22.

(50) OREJA AGUIRRE, M.: *Ibid.*, págs. 19 y 25.

(51) OREJA AGUIRRE, M.: Lazos indisolubles y múltiples, *l'Européen*, octubre-noviembre 1976, en el libro *Discursos y declaraciones...*, pág. 159.

(52) OREJA AGUIRRE, M.: Palabras pronunciadas en la cena en honor del Ministro belga de Asuntos Exteriores, señor Van Elslande, celebrada en el Palacio de Viana, el 9 de noviembre de 1976, en el libro *Discursos y declaraciones...*, pág. 180.

En esta misma línea cabría inscribir, por su doble incidencia en los procesos de evolución política y de acercamiento a esa «Europa institucionalizada», el referéndum sobre la Ley para la Reforma Política, celebrado el 15 de diciembre. Asimismo, y como un jalón más en ese acercamiento, tampoco cabría desconocer el valor —distinto ciertamente, mas, en cualquier caso, innegable— de la adhesión de España al Convenio europeo sobre reconocimiento académico de calificaciones universitarias, el 17 de diciembre.

Consecuencia de todo ello sería la declaración escrita relativa a la situación en España, firmada el 25 de enero de 1977 por setenta diputados de la Asamblea Parlamentaria, en la que se congratulan de los progresos realizados por España en su marcha hacia la democracia, esperando, de confirmarse esta evolución, estrechar los lazos con España y recibir en Estrasburgo, lo más pronto posible, parlamentarios españoles (53).

La celebración de las elecciones generales el 15 de junio, en una jornada que en los medios parlamentarios de Estrasburgo no se dudaría en calificar de «histórica para Europa», sería la llave que, en definitiva, entreabría a España las puertas del Consejo de Europa.

#### **IV. DEL PRIMER INFORME CHANNON AL INGRESO DE ESPAÑA (6-7-77 - 24-11-77)**

En el mes de junio, CHANNON, conservador británico, sustituye a REALE en su puesto de relator de la Comisión de Países Europeos no Miembros y, en calidad de tal, prepara un nuevo Informe sobre la situación en España.

Las diferencias entre el Informe CHANNON y los Informes REALE son, como veremos, apreciables. En primer lugar, porque si bien REALE, en dos ocasiones —los informes segundo y tercero—, por oposición del Gobierno español, no pudo desplazarse a España, CHANNON, ahora, pudiendo, no lo hace, por considerar que es preferible esperar a que el nuevo Gobierno y las nuevas Cortes estén constituidos. En segundo lugar, porque CHANNON, a la vista de la evolución de la situación política, concluye con un apoyo total al Presidente Suárez y a su gestión política, en lugar de distinguir, como REALE, pueblo y Gobierno español, expresando respectivamente su simpatía y condena. En tercer lugar, en fin, porque CHANNON, a diferencia de REALE, entrevé ya la posibilidad de que España, a corto o medio plazo, se convierta en Miembro del Consejo de Europa, afirmando, a este respecto, que ni el artículo 3 del Estatuto ni la Resolución 656 exigen la entrada en vigor de una Constitución enteramente nueva (54).

Las causas de las diferencias entre estos informes habría que atribuir las, genéricamente, al cambio operado en la política interna española como consecuencia

---

(53) Recepción que, en calidad de observadores, se lleva a cabo en el pleno de la Asamblea Parlamentaria de 11 y 12 de octubre, en la que intervendrán distintos representantes de los partidos políticos españoles con representación parlamentaria.

(54) C.E., A.P., *Rapport sur la situation en Espagne présenté para la C.P.E.N.M. (Rapporteur: M. CHANNON)*, Doc. 4001, 6 Juillet 1977, pág. 1.

de las elecciones generales celebradas el 15 de junio, y particularmente a algunas mejoras en ciertos aspectos de la situación política, como la derogación, con efectos desde el día 1 de abril, del artículo 2 de la Ley de Prensa; el depósito de los instrumentos de ratificación de los Pactos sobre Derechos Civiles y Políticos y sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en las Naciones Unidas, el 27 de abril, por el Presidente Suárez; la legalización, el 28 de abril, por Decreto-Ley, de las asociaciones sindicales; o el reconocimiento por el Presidente Suárez, en unas declaraciones al diario alemán «Der Spiegel», de que la tarea fundamental del nuevo Parlamento será elaborar una nueva Constitución.

La incidencia de esta evolución en las relaciones entre España y el Consejo de Europa se aprecia claramente en que el relator CHANNON, como respuesta a su interrogante de «si España cumple ya, o está en condiciones de cumplir pronto, las condiciones necesarias para ser acogida entre las diecinueve democracias parlamentarias de Europa occidental reunidas en el seno del Consejo de Europa», concluye afirmando que «hay buenas razones para ser optimista» (55).

Este mismo tono, de prudente optimismo frente al futuro político español, está también presente en el dictamen del relator de la Comisión de Asuntos Políticos, DELORME, lo cual resalta todavía más, si cabe, contemplado a la luz de pasadas intervenciones suyas en las que había puesto de relieve la violación de los derechos y libertades fundamentales por el Gobierno español. Ahora, aún cuando, en primer término, no deja de señalar que «...el desmantelamiento de la organización franquista del Estado, todavía vigente, requiere un trabajo de envergadura coherente y sistemático, que alcance al mismo tiempo, a las instituciones...» y que «...el Gobierno, según las leyes constitucionales vigentes, no es responsable ante el Parlamento» (56), reconoce, sin embargo, que «el balance es ampliamente positivo» y que «la democracia europea, reunida en el Consejo de Europa, se felicita de esta venturosa evolución, casi única en la historia constitucional europea, y ofrece su respaldo, su apoyo político y su ayuda material para la instauración de una verdadera democracia» (57).

En el proyecto de resolución, adoptado por unanimidad, la Asamblea, reflejando igualmente ese nuevo tono presente en el informe CHANNON y en el dictamen DELORME, se felicita vivamente de la madurez política demostrada por el pueblo español en las elecciones del 15 de junio; toma nota, con satisfacción, del deseo de los partidos políticos con representación parlamentaria de «estrechar los lazos con las Organizaciones de Europa occidental y de llevar a cabo una reforma constitucional democrática»; espera que «el proceso en curso conduzca rápidamente a una democracia completa» y encarga a su Presidente que «a título de una primera etapa en el camino de una asociación más estrecha de España a los trabajos de la Asamblea, invite al Presidente de las nuevas Cortes... a enviar una delegación **ad hoc** de observadores españoles a participar en los debates de la próxima sesión plenaria de la Asamblea en el mes de octubre» (58).

(55) Doc. 4001, págs. 17 y 20.

(56) C.E., A.P., *Avis sur la situation en Espagne présenté par la C.Q.P. (Rapporteur: M DELORMÉ)*, Doc. 4002, 8 juillet 1977, págs. 4, 5 y 6.

(57) Doc. 4002, págs. 6 y 7.

(58) Resolución 656 (1977), de 6 de julio.



En el mes de septiembre, una delegación de la Asamblea Parlamentaria, compuesto por los señores HOFFER, CHANNON y RADINGER, se desplazó a España en visita oficial, con el fin de preparar nuevos informes sobre la situación en España.

En el transcurso de la misma, tal y como posteriormente quedaría reflejado en el informe CHANNON —el segundo y último de su serie—, los parlamentarios europeos harían hincapié, sobre todo en ciertos obstáculos —menores, si se quiere, que los existentes años atrás, pero obstáculos al fin y al cabo— que todavía podrían impedir el ingreso de España en el Consejo de Europa: la elaboración de una norma que regulara las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder legislativo, estableciendo la responsabilidad del primero ante el segundo; y la elaboración de una nueva Constitución (59).

En cuanto a la primera de estas cuestiones, bastaría decir que en el Boletín Oficial de las Cortes Españolas de 27 de septiembre, aparece un «proyecto de ley por el que se regulan con carácter provisional las relaciones entre Congreso y Senado en el ejercicio del control Parlamentario del Gobierno y normas a las que ha de ajustarse la tramitación del mismo» (60), convertido luego el 7 de octubre en Ley, que supondría, en palabras de CHANNON, un paso de un valor incalculable en el camino hacia una auténtica democracia parlamentaria.

Respecto de la segunda, cabría predicar, en último término, que la promesa del Gobierno Suárez, así como la de las fuerzas políticas españolas con representación parlamentaria, de la elaboración de una nueva Constitución en la que se garanticen los derechos humanos y las libertades fundamentales, significaría igualmente, a los ojos del Consejo de Europa, un paso del mismo valor, si no mayor, que el anterior. En este sentido, CHANNON alude en su informe a que, en la óptica de una eventual demanda de adhesión por parte de España, el artículo 3 del Estatuto del Consejo de Europa no exige una Constitución escrita, sino tan sólo el reconocimiento del principio de la preeminencia del Derecho y la salvaguarda de los derechos del hombre y las libertades fundamentales; y que, por otra parte, ni el artículo 3 ni la Resolución 656 hacen de la entrada en vigor de una Constitución una **conditio sine qua non** para el ingreso de España (61).

Finalmente, CHANNON destaca el enfrentamiento instructivo y auténticamente parlamentario mantenido en las Cortes Españolas con ocasión del «asunto Blanco», que supone, a su juicio, un «alentador renacimiento de la vida parlamentaria» en España (62).

En su dictamen, RADINGER, socialista austriaco, sucesor del francés DELORME en el puesto de relator de la Comisión de Asuntos Políticos, hace referencia, al igual que CHANNON, a la promesa gubernamental, refrendada por los partidos políticos, de elaboración de una nueva Constitución en la que se instauren las garantías legislativas adecuadas, hecho éste que, de producirse, hará que España reúna las condiciones exigidas para poder adherirse al Consejo de Europa. Ello no

(59) B.O.C.E., núm. 12, 27 septiembre 1977, págs. 135 a 138.

(60) C.E., A.P., *Rapport sur la situation en Espagne présenté par la C.P.E.N.M. (Rapporteur: M. CHANNON)*, Doc. 4037, 1<sup>er</sup> octubre 1977, págs. 5 y 6.

(61) Doc. 4037, págs. 4 y 12.

(62) Doc. 4037, pág. 12.

obstante, a pesar de tan clara manifestación acerca del ingreso español, resalta también como CHANNON, la importancia del establecimiento de la responsabilidad del Ejecutivo ante el Legislativo, así como la promesa del Gobierno de una próxima celebración de las elecciones sindicales y municipales. Con todo, el contexto es, en su opinión, «satisfactorio», conclusión en la que se ratifica, además, por el restablecimiento provisional de la **Generalitat**, por Decreto-Ley, el 27 de septiembre (63).

El plenario de la Asamblea Parlamentaria en el que, según costumbre, se someten a debate los proyectos de informe de los relatores CHANNON y RADINGER, respectivamente, contaría, en esta ocasión, con la particularidad de la presencia de una delegación de parlamentarios españoles, que, en calidad de observadores, tomarían parte en el mismo.

Así, tras las palabras de CHANNON y RADINGER, que abren el turno de oradores comentando al compromiso de los partidos políticos españoles de expresar una adhesión sin reservas a la Convención Europea de los Derechos del Hombre, de manifestar una verdadera impaciencia por entrar en el Consejo de Europa, y, en fin, de garantizar los principios básicos que son el fundamento de la Asamblea Parlamentaria, interviene el Presidente de la Delegación del Parlamento español, señor ALVAREZ DE MIRANDA.

Este, en su declaración, agradece en primer lugar «la actitud (del Consejo de Europa) ... hacia el problema español, durante los años de régimen autoritario que han impedido el reconocimiento de las libertades y derechos fundamentales que hacen de nuestra Europa occidental una Comunidad solidaria y coherente»; alude luego a la Declaración de los partidos políticos españoles del 8 de octubre, en la que se deja constancia de «su firme decisión de garantizar constitucionalmente la primacía del Derecho, el respeto de los ideales consagrados por el Estatuto del Consejo de Europa y especialmente los Derechos del Hombre y las libertades fundamentales recogidas en la Convención Europea, firmada en Roma el 4 de noviembre de 1950»; resalta a continuación del discurso pronunciado por el Ministro español de Asuntos Exteriores, señor OREJA, con ocasión del debate sobre la política exterior del Gobierno en las Cortes Españolas, los pasajes en los que el señor OREJA hace referencia a que «...el deseo y la voluntad del Gobierno (es) formar parte del Consejo de Europa tan pronto como las disposiciones estatutarias y las decisiones pertinentes de esta Organización lo hagan posible» y a que «la pertenencia al Consejo de Europa nos permite la adhesión a la Convención Europea de los Derechos del Hombre ... con el propósito firme de aceptar y cumplir las responsabilidades que de esa Convención se derivan»; subraya, después, que el Congreso de Diputados de las Cortes acaba de aprobar, en su sesión plenaria del 7 de octubre, una ley que regula provisionalmente las relaciones entre el Gobierno y la Cámara de Diputados y el Senado en lo que concierne a la cuestión de confianza y a la moción de censura del primero por las Cortes; y, por último, concluye formulando su ferviente esperanza de que «la ejemplaridad democrática

---

(63) C.E., A.P., Avis sur la situation en Espagne présenté par la C.Q.P. (Rapporteur: M. RADINGER), Doc. 4049, 10 octobre 1977, págs. 2 y 55.

de esta Asamblea se manifestará por la adopción de un texto que abra vía del Consejo de Europa a nuestro país (64).

Del resto de las intervenciones, numerosas, tanto por parte de parlamentarios españoles como por parte de parlamentarios europeos, cabría destacar la del diputado español señor GONZALEZ, que, en una matizada intervención, pone de relieve que «quien garantiza la democracia no es la Constitución, sino la voluntad de los demócratas que la sostienen y la defienden, voluntad que venimos a expresar aquí» (65); o la del diputado señor PIRES, de Portugal, quien no duda en manifestar que «...en nombre de una visión más jurídica que política, se invoca, a veces, que España no tiene todavía una Constitución escrita..., argumento que, tomado al pie de la letra, nos permitiría pedir la exclusión de Inglaterra del seno del Consejo de Europa» (66); o la del diputado señor GRIEVE, del Reino Unido, que considera que «...la declaración del 8 de octubre de 1977... establece, indiscutiblemente, que España cumple desde ahora con las condiciones previstas en los artículos 3 y 4 del Estatuto del Consejo de Europa» y que «en consecuencia, la Asamblea debe decir claramente al Comité de Ministros que desea que España se convierta, tan pronto como sea posible, en miembro del Consejo de Europa» (67); o, en fin, la del diputado señor RADIUS, de Francia, que, tras estimar que las dos condiciones fundamentales para que España ingrese en el Consejo de Europa, a saber, el respeto de los derechos humanos y la democracia parlamentaria, existen ya, concluye, con que no hay por qué esperar la adopción formal de una nueva Constitución para manifestar plenamente el apoyo de la Asamblea a la democracia española (68).

En segunda sesión del plenario de la Asamblea Parlamentaria, se inicia un debate acerca del procedimiento para el ingreso de España en el Consejo. En este sentido, MCNAMARA, del Reino Unido pregunta al Presidente si el Secretario General ha recibido una carta presentando oficialmente la candidatura española, a lo que CZERNETZ, Presidente de la Asamblea, responde que «no ha habido, en puridad, acto oficial de candidatura... (aunque si) numerosos contactos diplomáticos entre (los representantes españoles) el Secretario General y la delegación de la Asamblea que ha visitado España» y que «de todas formas... la voluntad de Es-

---

(64) C.E., A.P., Vingt-neuvième session ordinaire (deuxième partie), **Compte Rendu officiel de la quinzième séance, AS (29) CR 15**, 11 octubre 1977, págs. 12-31, 51-53 y 53-62. La referencia que el señor ALVAREZ DE MIRANDA hace del discurso pronunciado por el señor OREJA en las Cortes Españolas, habla que completarla, a nuestro juicio, con la del discurso pronunciado por el Ministro español ante la XXXII Asamblea General de las Naciones Unidas, el 26 de septiembre, en el que, entre otras cosas, dice que «por nuestra parte quiero afirmar nuestra convicción profunda de que los derechos humanos no admiten parcelaciones, y que su pleno respeto se debe producir en la afirmación conjunta de los valores de libertad y justicia» y que «España, consecuentemente, se esforzará de manera incansable y continua para que la persona humana y sus derechos sean motivo de atención primordial y respeto preferente en todos los rincones del Universo, al Norte y al Sur, al Este y al Oeste». Vid. a este respecto, OREJA AGUIRRE, M.: **Discursos y declaraciones...**, páginas 80-81 y 89, respectivamente.

(65) **Doc. AS (29) CR 15**, págs. 53-62.

(66) **Doc. AS (29) CR 15**, págs. 123-140.

(67) **Doc. AS (29) CR 15**, págs. 140-142.

(68) **Doc. AS (29) CR 15**, págs. 212-222.

pañía... no ofrece lugar a dudas» (69), y KAHN-ACKERMANN, Secretario General, que «el Estatuto no prevé la necesidad de una candidatura escrita» (70).

A pesar de que este debate fue fundamentalmente procesal, reflejando una posición de fondo prácticamente unánime acerca del ingreso de España, algunos diputados no dejan de poner de manifiesto sus reticencias en cuanto a la situación política española. Así, en este sentido, el diputado señor STOFFELEN, de los Países Bajos, considera que «no basta, en efecto, con adoptar una Constitución de tipo parlamentario y con adherirse a la Convención Europea de los Derechos del Hombre, (sino que) es necesario también abrogar las leyes de excepción y afirmar la legalidad republicana» (71); y el diputado señor DEJARDIN, de Bélgica, afirma que «...me parece indispensable, más, quizás —y esto puede parecer injusto— que para cualquier otro candidato al Consejo de Europa, que España se dote lo más pronto posible de una Constitución democrática y ratifique la Convención Europea de los Derechos del Hombre» (72).

En cualquier caso, excepción hecha de estas últimas intervenciones, la opinión fue mayoritariamente favorable al ingreso inmediato de España en el Consejo. Como reflejo de ello, lo que en anteriores sesiones del plenario de la Asamblea no pasaba de ser una simple Resolución, se convierte ahora, por mor de ese acuerdo, en una Recomendación. En ella la Asamblea toma nota, con satisfacción, de la Declaración que le han dirigido los portavoces de los partidos políticos españoles con representación parlamentaria; aguarda, con esperanza, la rápida adopción y la aplicación sin restricciones de la nueva Constitución democrática española; resalta la urgente responsabilidad de la Europa democrática en la consolidación de la democracia en España; y, por último, como punto más importante, recomienda al Comité de Ministros, en primer lugar, que invite a España a adherirse al Consejo de Europa y, en segundo lugar, que considere la presente Recomendación como el dictamen previsto por la Resolución 51 (30) en relación con la admisión de nuevos miembros en el Consejo de Europa (73).

Al día siguiente, 13 de octubre, el Gobierno español, por medio del Embajador Observador Permanente de España en Estrasburgo, señor MESSIA, presenta al Secretario General del Consejo, señor KAHN ACKERMANN, una carta, de fecha 12, en la que confirma oficial y formalmente «(su) deseo de convertirse en miembro del Consejo de Europa», cumpliendo de esta manera, si no un requisito imprescindible, sí un requisito necesario para que la adhesión llegue a producirse.

El Comité de Ministros aprueba, por fin, el día 18 la Resolución 77 (32), en la que, después de tomar nota del deseo de España de convertirse en miembro del Consejo de Europa, de la intención del Gobierno español de firmar la Convención Europea de Derechos del Hombre y del parecer favorable de la Asamblea Parlamentaria, constata con satisfacción que España cumple las condiciones del ar-

---

(69) C.E., A.P., Vingt-neuvième session ordinaire (deuxième partie), *Compte Rendu officiel de la seizième séance*, AS (29) CR 16, 12 octobre 1977, págs. 1-2.

(70) Doc. AS (29) CR 16, págs. 3-41.

(71) Doc. AS (29) CR 16, págs. 231-240.

(72) Doc. AS (29) CR 16, págs. 251-253.

(73) Recomendación 820 (1977), de 12 de octubre.

título 4 del Estatuto, por lo cual decide invitar a España a adherirse al Consejo de Europa, fija en 10 el número de sus representantes —posteriormente, el 16 de enero de 1978, elevados a 12 por la Recomendación 824— y determina las cuotas de las diversas contribuciones de España a la Organización. En relación con este último punto, el anejo que acompaña a esta resolución, reproduce, en términos generales, las cifras que figuran en un «informe sobre los medios presupuestarios del Consejo de Europa», en el que ya se había fijado a España unas cuotas del 4,9 % en el presupuesto ordinario de la Organización y del 3,83 % en el empréstito obtenido para la construcción del edificio, un desembolso único de 294.000 francos franceses como participación de España en el Fondo de Maniobra y una contribución de 100.000 francos franceses al Fondo Europeo para la Juventud (74).

A la vista del mandato del Consejo, el 30 de octubre, el Secretario General del mismo, señor KAHN ACKERMANN, acompañado por el Director de Asuntos Políticos del Secretariado, señor LELEU, se desplaza en visita oficial a España, con el fin de ultimar los preparativos para el ingreso de España.

El 16 y el 18 de noviembre, el Congreso y el Senado aprueban respectivamente, por unanimidad, el proyecto de ley enviado por el Gobierno para la ratificación del instrumento de adhesión al Estatuto del Consejo de Europa, con lo cual, cumplido este último requisito, no queda ya sino el hecho material del depósito de dicho instrumento.

El día 24, el Ministro español de Asuntos Exteriores, respondiendo a una invitación de su colega italiano, señor FORLANI, Presidente en ejercicio del Comité de Ministros del Consejo de Europa, se desplaza a Estrasburgo para depositar, en nombre del Gobierno español, el instrumento de adhesión de España al Estatuto del Consejo y participar, ya como representante de un país convertido en miembro de pleno derecho, en la subsiguiente reunión del Comité de Ministros.

Por último, además del depósito del instrumento de adhesión, no cabe pasar por alto en dicho día, por su significativa importancia, los actos de la firma de la Convención Europea de los Derechos del Hombre y de sus Protocolos adicionales 3.º y 5.º (75), así como de la Convención Europea sobre el Estatuto Jurídico del Trabajador Migrante.

---

[74] C.E., *Rapport sur les moyens budgétaires au Conseil de l'Europe* (Rapporteur: M. HEGER), Doc. 3988, 31 mai 1977.

[75] Posteriormente, el 23 de febrero de 1978, el Embajador Permanente de España cerca del Consejo de Europa, señor Messía, firmaría, provisto de las oportunas plenipotencias, el Protocolo adicional de 1952 y los Protocolos 2.º y 4.º; no, en cambio, las declaraciones previstas en los artículos 25 y 46 de la Convención, que continúan, por tanto, pendientes de formulación.



**CRONICAS**





# **CONSEJO DE EUROPA**

- I. ASAMBLEA PARLAMENTARIA**
- II. COMITE DE MINISTROS**
- III. COMITE EUROPEO DE COOPERACION  
JURIDICA**

