

EL ROL DE LA DIPLOMACIA PARLAMENTARIA EN EL ACCESO DE ESPAÑA AL CONSEJO DE EUROPA

THE ROLE OF PARLIAMENTARY DIPLOMACY IN SPAIN'S ACCESS
TO THE COUNCIL OF EUROPE

Jordi XUCLÀ

Profesor de Relaciones Internacionales
en la Universidad Ramon Llull
Exsenador y exdiputado (2000-2019)
<https://orcid.org/0000-0002-2837-3373>

Fecha de recepción del artículo: octubre 2024

Fecha de aceptación y versión final: noviembre 2024

RESUMEN

España entró a formar parte del Consejo de Europa por un singular procedimiento en el que la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa instó al Comité de Ministros a invitar a España a formar parte de la organización internacional.

Ello resultó posible por una labor en los ámbitos diplomático y parlamentario que se desarrollaron con gran rapidez en el periodo comprendido entre las elecciones generales del 15 de junio de 1977 y el efectivo ingreso el 27 de noviembre del mismo año.

Este trabajo estudia por una parte las iniciativas que adoptó la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa para impulsar las reformas hacia la democratización de España. Por otra parte, estudia los pasos que realizaron Gobierno y grupos parlamentarios de las Cortes Generales para hacer efectivo el ingreso en un clima de gran consenso y unidad. Así mismo, se estudian los apoyos parlamentarios extranjeros que acompañaron al acceso de España al Consejo de Europa.

Palabras clave: Consejo de Europa, consenso político, diplomacia parlamentaria, transición española, Convención Europea de Derechos Humanos, Carta Social Europea.

ABSTRACT

Spain became part of the Council of Europe through a unique procedure in which the Parliamentary Assembly of the Council of Europe urged the Committee of Ministers to invite Spain to join the International Organization.

This was possible due to work in the diplomatic and parliamentary spheres that was developed very quickly in the period between the general elections of June 15, 1977 and the effective entry on November 27 of the same year.

This work studies, on the one hand, the initiatives adopted by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe to promote reforms towards the democratization of Spain. On the other hand, it studies the steps taken by the Government and parliamentary groups of the Cortes Generales to make the entry effective in a climate of great consensus and unity. Likewise, the foreign parliamentary support that accompanied Spain's accession to the Council of Europe is studied.

Keywords: Council of Europe, political consensus, parliamentary diplomacy, Spanish transition, European Convention on Human Rights, European Social Charter.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. METODOLOGÍA. III. FORMULACIÓN DE LAS HIPÓTESIS. IV. MARCO TEÓRICO. 1. *La diplomacia parlamentaria.* 2. *El Consejo de Europa.* V. ESTUDIO DE CASO. 1. *El Congreso de Múnich del Movimiento Europeo en 1962 como precedente inspirador de la unidad de acción de los partidos políticos en el objetivo del ingreso al Consejo de Europa.* 2. *El origen de la presencia de una delegación española en la sesión de PACE de octubre de 1977.* 3. *El informe «Situación en España», el informe Channon.* 4. *La preparación de la sesión plenaria del 11 y 12 de octubre de 1977 de PACE. La dimensión diplomática y la dimensión parlamentaria.* 4.1 *Contexto político español de los meses previos a la aprobación del informe Channon.* 4.2. *Las gestiones diplomáticas y la visita de los ponentes a España.* 5. *La definición de una estrategia para un acceso rápido al Consejo de Europa: el compromiso de los líderes de los partidos políticos.* 6. *El debate parlamentario en el Pleno del Congreso de los Diputados del 20 de septiembre de 1977.* 6.1. *Las intervenciones de los portavoces de los grupos parlamentarios.* 6.2. *La inter-*

vención del ministro de Asuntos Exteriores. 7. *La declaración de todos los grupos parlamentarios de las Cortes Generales pidiendo el ingreso de España al Consejo de Europa.* 8. *Las dudas del Grupo Parlamentario Socialista en PACE y la intervención de Felipe González en la reunión del grupo a puerta cerrada.* 9. *El debate parlamentario y la aprobación de la recomendación al Consejo de Ministros del Consejo de Europa.* 10. *La solicitud de adhesión de España al Consejo de Europa, la votación en las Cortes Generales del Convenio Internacional de adhesión de España al Estatuto del Consejo de Europa y el ingreso en el Consejo de Europa.* VI. VALIDACIÓN DE LAS HIPÓTESIS. VII. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA. OTROS DOCUMENTOS RELACIONADOS.

I. INTRODUCCIÓN

España adquirió la condición de Estado miembro del Consejo de Europa el 27 de noviembre de 1977, después de una eficaz y rápida labor diplomática que permitió el acceso a la organización internacional antes de la aprobación de la Constitución de 1978. Se trata de un caso único y singular de acceso «por palabra de honor»¹ antes de que España se dotara de un marco constitucional. Durante el franquismo la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa había sido una voz crítica con la situación política en España mientras que en los meses iniciales de la redacción del texto constitucional representó un acicate y un aval al camino hacia la democracia. En el acceso al Consejo de Europa jugó un papel crucial la declaración política conjunta de todos los líderes de los grupos parlamentarios del Congreso y el Senado, en la que se comprometieron a que la futura Constitución recogería los valores y los derechos de la Convención Europea de Derechos Humanos.

La participación de una delegación de parlamentarios españoles en la sesión plenaria de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa los días 11 y 12 de octubre de 1977 resultó clave para la adopción de la recomendación de la Asamblea que instó al Comité de Ministros a invitar España a entrar en la Organización Internacional.

II. METODOLOGÍA

Este artículo tiene naturaleza cualitativa y usa como técnicas de investigación las siguientes: por una parte, el análisis de contenido de la bibliografía existente y los documentos relacionados con el caso (especialmente las actas y los archivos de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y del Congreso de los Diputados) y, por otra parte, entrevistas en profundidad a personas que tuvieron un papel relevante en el ámbito diplomático y político en el acceso de España al Consejo de Europa.

¹ Expresión utilizada por el periodista Ignacio Sanuy en sus crónicas europeístas sobre el ingreso de España en el Consejo de Europa (Messía, 1995; Senante-Berendes, 2002). Sanuy fue el primer español que consiguió, en el año 1966, una beca del Consejo de Europa para ampliar sus estudios.

III. FORMULACIÓN DE LAS HIPÓTESIS

H.1: La unidad de todos los partidos políticos en las Cortes Generales surgidas de las elecciones del 15 de junio de 1977 en el objetivo del ingreso de España en el Consejo de Europa fue esencial para conseguir su entrada antes de la aprobación de la Constitución de 1978.

H.2: El Partido Socialista Obrero Español (PSOE) persiguió incorporar la adopción de la Carta Social Europea del Consejo de Europa, como un elemento diferenciador e identificador de su posición favorable al ingreso de España en el Consejo de Europa respecto al resto de los partidos políticos.

IV. MARCO TEÓRICO

1. *La diplomacia parlamentaria*

Tal como apuntan Stavridis y Jančić (2016) en el sistema internacional presente los Estados siguen siendo los actores primordiales. Esto supone que la diplomacia, es decir, el diálogo entre los Estados sigue dominado por los Gobiernos y sus principales representantes (presidentes, ministros, embajadores, etc.).

Sin embargo, la globalización y la proliferación de temas que son de interés de los actores internacionales ha añadido complejidad a las relaciones internacionales, y, por consiguiente, han provocado una sofisticación evidente de la diplomacia donde ha entrado en juego también la diplomacia parlamentaria, que encuentra sus primeras manifestaciones en el parlamentarismo vinculado a conferencias internacionales y que hoy en día opera como un actor relevante en las relaciones internacionales. El abanico de actores vinculados a la acción diplomática se ha ampliado hasta el punto de que se ha comenzado a categorizar el concepto de diplomacia en función de qué agente o actor la practique. En palabras de Vallejos de la Barra (2004, p.80), la diplomacia parlamentaria se refiere a:

[...] la actividad internacional regular y coherente que los parlamentos desarrollan para alcanzar objetivos públicos determinados. Es una diplomacia *sui generis* en la que no hay representación de los gobiernos ni poder de negociación en su nombre, cuya aparición es

una muestra evidente de la influencia creciente que los Parlamentos ejercen en el desarrollo de las relaciones internacionales del Estado.

Es interesante conocer la aproximación teórica de Ferrero (2019, p.145) acerca de cómo el concepto y abasto de la diplomacia parlamentaria se ha moldeado desde la perspectiva temporal:

En un primer momento, el concepto fue utilizado para hacer referencia a las conferencias y organizaciones internacionales de carácter multilateral, en que los representantes gubernamentales participan en deliberaciones con técnicas y normas de procedimiento análogas a las de los cuerpos parlamentarios. En dichos foros, además, las resoluciones se adoptan por voto mayoritario, o por consenso logrado por negociaciones políticas multilaterales, y tanto el debate como la decisión son públicos con relativa inmediatez. En los últimos veinte años se ha modificado el uso de la noción, para referir como “diplomacia parlamentaria” a la actuación exterior de los Congresos y los congresistas, que, según los autores, pueden ser relaciones más o menos formalizadas.

Lejos de ser considerada una práctica lineal, hay consenso generalizado de la gran variedad de prácticas que comprende el ejercicio de la diplomacia parlamentaria tal y como se apunta en la Segunda Conferencia Mundial de Speakers Parlamentarios, organizada en 2005 por la Unión Interparlamentaria. En su informe podemos leer:

La diplomacia parlamentaria comprende un gran número de actividades que incluyen: la conclusión de acuerdos de cooperación interparlamentaria para promover las relaciones entre países; la organización de encuentros y visitas institucionalizados y regulares entre parlamentarios, dirigidos tanto a la resolución de conflictos como al de la confianza, así como al intercambio de conocimientos; el establecimiento de grupos de amistad y comités ad hoc; recibir y enviar delegaciones parlamentarias; y la participación en organismos y conferencias interparlamentarios multilaterales, entre los que destacan las Instituciones Parlamentarias Internacionales².

² IPU, “Parliamentary Involvement in International Affairs”, *Report to II World Conference of Speakers of Parliaments*, p.8 <http://archive.ipu.org/splz-e/sp-conf05/involvement-rpt.pdf> (consultado 15/5/2022).

Para de Boer & Weisglas (2007, pp.93-94) podemos considerar diplomacia parlamentaria toda aquella «gama completa de actividades internacionales emprendidas por los parlamentarios para aumentar el entendimiento mutuo entre los países, ayudarse mutuamente en mejorar el control de los gobiernos y la representación de los ciudadanos y aumentar la legitimidad democrática de las instituciones intergubernamentales».

Según Stavridis (2019) podemos identificar las siguientes características de la diplomacia parlamentaria:

1. Flexibilidad e informalidad: los parlamentarios son los representantes del pueblo soberano, pero esto no necesariamente significa que comprometan a sus respectivos Gobiernos. De esta forma, su condición les puede permitir en determinadas ocasiones operar de forma más efectiva en situaciones que *a priori* se plantean como complejas.
2. Complementariedad: en general se considera que la diplomacia parlamentaria complementa el trabajo hecho por el poder ejecutivo. Pero no son pocos los autores que plantean que ésta no puede plantearse ser la alternativa, es decir convertirse en una interferencia, a la diplomacia ejercida por los estados de forma tradicional.
3. Contribución a la resolución de conflictos: la capacidad de la práctica diplomática parlamentaria de organizar espacios de deliberación, foros, manifiestos y posicionamientos para generar incidencia pública que favorezca la resolución de conflicto o la distensión política entre actores en conflicto es innegable.
4. Tribunales morales: en palabras de Stavridis (2019) los Parlamentos actúan como «tribunales morales en el sistema internacional» al promocionar de forma pública determinados conceptos que se antepongan a la tradicional nomenclatura bélica como los crímenes de guerra, los crímenes de lesa humanidad o la limpieza étnica. Así pues, conceptos como «responsabilidad de proteger»³ o la promoción de figuras

³ R2P en sus siglas en inglés.

y personas que trabajen por la libertad y los derechos humanos a través de actos, premios y certámenes constituyen ejemplos de cómo los Parlamentos y los parlamentarios configuran un espacio de tribuna moral en el ámbito de la diplomacia.

Desde el punto de vista de los actores que la ejercen, cabe citar actores de distinta índole. Por una parte, los parlamentarios de forma individual que se pueden sumar en su condición de representantes de la ciudadanía al apoyo en la resolución o denuncia de casos a nivel internacional. Por otra parte, los Parlamentos nacionales o regionales que ejercen de forma unitaria e indivisa y como institución acciones de diplomacia parlamentaria (Galindo Elola-Olaso, 2018). Pero es fundamental citar también las instituciones parlamentarias internacionales (IPI):

Las IPI son instituciones internacionales de carácter parlamentario, cuyos miembros son elegidos o designados por legislaturas o por el electorado para representarlos. Existen entre cuarenta y alrededor de un centenar. Cabe tener en cuenta que su proliferación ocurre en dos fases, una tras la Segunda Guerra Mundial, especialmente en Europa y América Latina, y la segunda después del final de la Guerra Fría a nivel mundial. (Stavridis, 2019, p. 201).

Stavridis (2019) propone la siguiente tipología de instituciones parlamentarias internacionales:

- Institucionalizada: se trata de las versiones más formalmente relacionadas con las organizaciones internacionales, como es el caso del Parlamento Europeo, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa o la Unión Interparlamentaria, la Asamblea Parlamentaria de la OTAN, la Asamblea Parlamentaria Euromediterránea, etc.
- Informal: se trata de aquellas versiones que no tienen vínculos tan formales con las IPI como es el caso de la cooperación trasfronteriza entre países donde se han organizado foros parlamentarios sin contar con una estructura estable y unas normas de funcionamiento y una regularidad en las

reuniones. También se encontrarían en esta tipología los grupos de amistad entre Parlamentos, que suelen tener una vida irregular y condicionada a los *issues* predominantes en cada momento en las relaciones internacionales bilaterales.

Además de esta tipología, cabe recordar que podríamos mencionar otras, en función por ejemplo de la asiduidad de las reuniones o de las funciones otorgadas a cada IPI: si se trata, por ejemplo, de instituciones de integración regional o interregional. (Martínez, 2001; Elorriaga, 2001).

2. *El Consejo de Europa*

El Consejo de Europa fue creado por el Tratado de Londres, el 5 de mayo de 1949. Diez Estados participaron en su fundación: Reino Unido, Francia, Italia, Bélgica, Luxemburgo, Países Bajos, Irlanda, Noruega, Suecia y Dinamarca. Pocos meses después se incorporaron Grecia, Islandia, Turquía y Alemania.

Al final de la Segunda Guerra Mundial fueron varias las familias políticas ideológicas y los líderes de las democracias vencedoras de la contienda que lanzaron la idea de la unidad europea para evitar la repetición de una guerra entre países europeos. Así lo expresó, por ejemplo, Winston Churchill en el discurso de 19 de septiembre de 1946 en Zúrich (Suiza) en el que manifestó: «Hace falta un remedio milagroso que transforme por completo la situación y que, en unos años, cree una Europa libre y feliz, siguiendo el modelo de Suiza... Debemos construir unos Estados Unidos de Europa».

La rápida división de la Europa de postguerra entre las democracias occidentales y los países bajo la influencia de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, la división marcada por el denominado Telón de Acero, el Golpe de Praga y el Bloqueo de Berlín precipitaron la asociación real entre los Estados occidentales democráticos (Ramiro Troitiño, 2020). El Comité Internacional de coordinación de movimientos para la unidad europea fue el encargado de organizar el Congreso de La Haya, del 7 al 11 de mayo de 1948, posteriormente denominado Congreso de Europa. Se reunieron más de mil delegados de una veintena de países, además de numerosos observadores. Se adoptaron una serie de resoluciones para «la

creación de una unión económica y política con el fin de garantizar la seguridad, la independencia económica y el progreso social, la convocatoria de una asamblea consultiva elegida por los parlamentos, la elaboración de una carta europea de derechos humanos y de un tribunal para aplicar sus decisiones».

Desde la caída del muro de Berlín, el Consejo de Europa ha tenido un papel crucial en la evolución democrática de los Estados europeos vinculados históricamente al antiguo bloque soviético, que se fueron incorporando progresivamente a la organización, comenzando por Hungría en 1990. Con posterioridad a la última guerra balcánica, entraron en el Consejo de Europa los países de la ex-Yugoslavia, siendo Montenegro el último de ellos (2007) y alcanzando la organización los 47 Estados miembros (Wassenberg, 2012).

A causa de la guerra de invasión de Ucrania por parte de Rusia y tras la decisión del Comité de Ministros del Consejo de Europa del 16 de marzo de 2022, la Federación Rusa ya no es un Estado miembro de la organización.

El Consejo de Europa está formado por un Comité de Ministros (compuesto por ministros de Relaciones Exteriores que generalmente se reúnen a nivel de sus delegados) y una Asamblea Parlamentaria que representa a las fuerzas políticas de sus Estados miembros. Creada sobre la base de un tratado intergubernamental, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (PACE, por sus siglas en inglés), que celebró su primera sesión el 10 de agosto de 1949, puede considerarse la Asamblea Parlamentaria pluralista internacional más antigua, compuesta por parlamentarios elegidos democráticamente.

PACE está compuesto actualmente por 318 delegados titulares (y otros tantos suplentes) designados por los Parlamentos nacionales de los que son miembros, además de los Estados que tienen el estatuto de invitados especiales y los que gozan del estatuto de observadores. Adopta recomendaciones que dirige al Comité de Ministros y resoluciones por las que expresa un deseo o una opinión a petición del Comité de Ministros y que a menudo se refieren a proyectos de acuerdos internacionales. Actualmente, celebra una sesión plenaria ordinaria anual en Estrasburgo, dividida en cuatro períodos parciales de sesiones de una semana cada uno (enero, abril, junio y octubre).

V. ESTUDIO DE CASO

En el presente estudio de caso se analiza la acción coordinada del Gobierno y el conjunto de grupos parlamentarios de las Cortes Generales durante el periodo comprendido entre junio y noviembre de 1977 que llevó a un rápido acceso de España como miembro del Consejo de Europa. La diplomacia parlamentaria desplegada por los parlamentarios de las Cortes Constituyentes fue un factor clave por un acceso rápido y por la vía singular de la recomendación de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa.

1. El Congreso de Múnich del Movimiento Europeo en 1962 como precedente inspirador de la unidad de acción de los partidos políticos en el objetivo del ingreso al Consejo de Europa

Entre el 5 y el 8 de junio de 1962 se celebró en Múnich el IV Congreso del Movimiento Europeo, entidad que nació de la unión de las entidades del Comité de Coordinación del Congreso de la Haya que se celebró del 7 al 11 de mayo de 1948. Uno de los principales resultados del Congreso de la Haya fue la creación del Consejo de Europa, que se fundó mediante el Tratado de Londres del 5 de mayo de 1949. Personalidades destacadas de la oposición al régimen franquista estuvieron presentes en el Congreso de la Haya de 1948. Bajo el patrocinio del Movimiento Europeo, una destacada representación de opositores al régimen franquista se reunió en Múnich a principios de junio de 1962. La reunión de Múnich supuso la primera gran reconciliación de personas que habían participado en bandos opuestos durante la Guerra Civil española y que luchaban por el establecimiento en España de un sistema democrático (Espadas, 1988), (Marquina, 1985), (Vilanova, 1994). El encuentro fue duramente criticado por el régimen franquista que la estigmatizó como el «contubernio de Múnich» y reprimió a muchos de sus asistentes con el exilio, el confinamiento o la retirada de sus pasaportes. En la reunión de Múnich estuvieron presentes algunos de los protagonistas que hicieron posible el rápido ingreso de España al Consejo de Europa entre los cuales Fernando Álvarez de Miranda, José Federico de Carvajal, Joaquín Satrústegui además de destacados diputados en las Cortes Constituyentes y personalidades clave en la Transición

española (Satrústegui, 2013, p. 180). La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa se hizo eco de la represión que el régimen franquista ejerció sobre los participantes en la reunión de Múnich. PACE fue la tribuna de la oposición democrática a finales de los años 60 y principios de los 70. Los primeros documentos de PACE sobre la situación de la España franquista se produjeron en 1971⁴ y en 1974 se elaboró el primer informe «Situación en España»⁵ del que fue ponente el diputado italiano Giuseppe Reale. El hilo conductor de la presencia de españoles opuestos al régimen franquista en el Congreso de la Haya (germen del Consejo de Europa) y en el IV Congreso del Movimiento Europeo en Múnich, dan una explicación del anhelo de los protagonistas políticos de la Transición española de conseguir una rápida entrada de España en el Consejo de Europa (Satrústegui, 2013, p. 48).

2. *El origen de la presencia de una delegación española en la sesión de PACE de octubre de 1977*

La reunión de otoño de la sesión plenaria ordinaria de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa⁶ tuvo lugar del 5 al 13 de octubre de 1977. En el orden del día del martes 11 de octubre se contemplaba la discusión y votación del proyecto de resolución del informe «Situación en España». La dinámica del debate llevó a que la resolución se convirtiera en una recomendación y el conjunto del debate se extendiera durante los días 11 y 12 de octubre.

El resultado final fue la votación y adopción de la recomendación 829 de 12 de octubre instando al Comité de Ministros a invitar a

⁴ <https://rm.coe.int/16807b14cd>

⁵ <https://rm.coe.int/168079832b> pág. 243 y ss.

⁶ La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa se reúne cada año en una sesión ordinaria dividida en diversas partes de la sesión según la norma número 1 del Reglamento de PACE. Igualmente, se puede reunir en sesión extraordinaria por acuerdo del presidente de la Asamblea y del Comité de Ministros. La previsión de una sesión anual dividida en diferentes partes se contempló desde el inicio de la Asamblea para permitir que se celebraran tantas sesión como fueran necesarias. En el año 1977, cuando se adoptó la resolución invitando a la entrada de España al Consejo de Europa, se celebraban tres partes de la sesión ordinaria, lo que equivalía a tres «plenos» dentro de la sesión anual. Actualmente se celebran cuatro partes, cuatro «plenos» en cada sesión ordinaria anual. Para más detalles sobre el funcionamiento de la Asamblea parlamentaria de PACE, consultar <https://assembly.coe.int/nw/xml/rop/rop-xml2html-en.asp>

España a integrarse en el Consejo de Europa. La recomendación de la Asamblea fue la culminación de un trabajo coordinado del Gobierno y la unidad de las fuerzas democráticas españolas en interlocución con los distintos grupos parlamentarios de PACE y de sus miembros más activos y destacados (Beneyto, 2015; Mesa, 1982; Saba, 1986).

El domingo 9 de octubre llegaron a Estrasburgo casi todos los parlamentarios de la delegación de las Cortes Generales que habían sido invitados a participar en el debate previsto para el día 11. Dicha invitación surgía del punto 4 de la Resolución 656 (1977) de la Comisión Permanente de PACE⁷ celebrada el 7 y 8 de julio de 1977 con delegación de funciones de la Asamblea:

(La Asamblea) espera con interés que concluya rápidamente el proceso de transición hacia la democracia plena, en el que se garantizan los derechos humanos, y encarga a su Presidente, como primer paso para asociar a España más estrechamente con los trabajos de la Asamblea, a cursar una invitación al Presidente de las nuevas Cortes, tan pronto como se constituyan, para enviar una delegación ad hoc de observadores españoles para que estén en condiciones de participar en los debates de la próxima sesión plenaria, en octubre de 1977.

La delegación de las Cortes Generales que se escogió para participar en la sesión de octubre de 1977 de PACE estaba integrada por Fernando Álvarez de Miranda (presidente del Congreso de los Diputados), Antonio Fontán (presidente del Senado), Felipe González, Santiago Carrillo, José Pedro Pérez Llorca, Federico Silva Muñoz, Juan Carlos Guerra Zunzunegui, Joaquín Satrustegui, Antón Canyellas, Miguel Unzueta, Josep Benet Morell, José Federico de Carvajal, Joaquín Muñoz Peirats y José María Suárez Núñez.

3. *El informe «Situación en España», el informe Channon*

El ponente del informe discutido en PACE los días 11 y 12 de octubre de 1977 titulado «Situación en España» era el diputado conservador británico Paul Channon que también fue el ponente del

⁷ <https://pace.coe.int/pdf/251c19ba383a44a6819e58f3d172915e79719784a5c9d-93ca7cb3881ae55e8ce?title=Res.%20656.pdf>

informe con idéntico título discutido y votado el 8 de julio de 1977⁸ en la Comisión Permanente de PACE celebrada en Amberes. El diputado Channon fue miembro de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa de 1975 a 1979. Los dos relevantes informes sobre la situación política en España son los únicos trabajos de su paso por la Asamblea Parlamentaria de un político que desempeñó importantes responsabilidades ministeriales en los Gobiernos conservadores de Edward Heath, Margaret Thatcher y John Major.⁹

El primer informe Channon (julio 1977) estaba acompañado de un informe de opinión¹⁰ de la Comisión de Asuntos Generales del que era ponente el diputado francés socialista Claude Delorme. El segundo informe Channon (octubre 1977) estaba acompañado de un informe de la Comisión de Asuntos Generales de la que era ponente el diputado socialista austríaco Stephan Radinger.

Para la discusión del informe Channon de octubre de 1977 se inscribieron cuarenta y ocho oradores miembros de la Asamblea para participar en el debate. El presidente del Congreso de los Diputados, Fernando Álvarez de Miranda pronunció un discurso en francés que según el Embajador José Luís Messía fue revisado por el alto funcionario del Consejo de Europa Francis Rosenstiel «para ajustarnos a la mejor retórica europea» (Messía, 1995, p 154). Concluyó el turno de intervenciones el presidente del Senado, Antonio Fontán.

La discusión y aprobación del informe «Situación en España» en la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa fue la culminación de unas intensas y veloces gestiones diplomáticas, gubernamentales y parlamentarias en vistas a una rápida adhesión de España al Consejo de Europa. En las siguientes líneas se investiga cómo fue

⁸ <https://pace.coe.int/en/files/16068/html>

⁹ Henry Paul Guinness Channon, Barón Kelvedon, más conocido como Paul Channon, fue miembro de la Cámara de los Comunes des de 1959 hasta 1997, siempre por la circunscripción de Southend West. El primer ministro Edward Heath le nombró en 1970 secretario de Vivienda y Gobierno Local en 1970 y en 1972 fue ministro de Estado para Irlanda del Norte y posteriormente ministro para la Vivienda y la Construcción hasta 1974. La primera ministra Margaret Thatcher le nombró ministro para la Cultura, la Comunicación y las Industrias Creativas (1981-1983), ministro de Comercio (1983-1987) y secretario de Estado para el Transporte (1987-1992), cargo este último en el que fue confirmado por el primer ministro John Major. En 1997, John Major le otorgó el título nobiliario de Barón de Kelvedon y pasó a formar parte de la Cámara de los Lores hasta su muerte en 2007.

¹⁰ <https://pace.coe.int/en/files/4230>

posible una rápido y excepcional acceso de España a la Organización Internacional paneuropea antes de la aprobación de la Constitución.

4. *La preparación de la sesión plenaria del 11 y 12 de octubre de 1977 de PACE. La dimensión diplomática y la dimensión parlamentaria*

Para culminar con éxito el apoyo de la Asamblea Parlamentaria al ingreso de España en el Consejo de Europa, se realizaron algunas importantes gestiones preparatorias de la sesión de PACE de octubre de 1977. Algunas en el ámbito de la diplomacia y otras con la implicación directa de los líderes de los partidos políticos y de las Cortes Generales.

La reunión de la Comisión Permanente de PACE en Amberes los días 7 y 8 de julio de 1977 fue el marco en el que empezó a tomar forma la posibilidad de una entrada rápida de España en el Consejo de Europa. El 15 de junio de aquel mismo año se habían celebrado elecciones a Cortes Generales, las primeras elecciones democráticas en España después del periodo de la dictadura franquista. El presidente de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, Karl Czernetz¹¹, publicó un comunicado el día después de las elecciones expresando su satisfacción por la celebración de elecciones democráticas en España que se habían conducido con normalidad y una alta participación. PACE y singularmente su presidente habían seguido con interés decisiones previas como el nombramiento de Adolfo Suárez como presidente del Gobierno, la legalización del Partido Comunista y el anuncio de la convocatoria de elecciones. El nuevo Gobierno surgido de las elecciones del 15 de junio de 1977 tomó posesión el 5 de julio. Dos días después empezaba la Comisión Permanente en Amberes y los primeros pasos de un Parlamento y un Gobierno elegidos democráticamente fueron objeto de atención y debate. En aquellos momentos, existía un debate en el Parlamento español sobre si aquella legislatura tenía la misión de aprobar una Constitución y quien debía tener la iniciativa de proponer el borrador de texto constitucional (Herrero de Miñón, 1993)

¹¹ Karl Czernetz fue un político austriaco de orientación socialdemócrata que fue presidente de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa de 21 de abril de 1975 al 23 de abril de 1978. Fue secretario de relaciones Internacionales del Partido Socialdemócrata austriaco (SPÖ) siendo diputado del Parlamento austriaco de 1956 a 1978.

En las intervenciones formales y en las conversaciones informales de los miembros de Comisión Permanente celebrada en Amberes, la mayoría de los miembros manifestaron que España únicamente podría acceder a la organización internacional una vez aprobada una Constitución, como había ocurrido en el caso del acceso de Portugal al Consejo de Europa (22 de septiembre de 1976). En esta posición se mantenía especialmente firme el Grupo Parlamentario Socialista. Pero la Comisión Permanente acordó invitar a una delegación parlamentaria española a participar en la sesión de octubre en Estrasburgo (Muñoz-Aleman, 1989).

El trabajo diplomático en aquel verano llevó al embajador observador ante el Consejo de Europa José Luis Messía a desplegar una intensa actividad para intentar crear las condiciones que hicieran posible la entrada de España en el Consejo de Europa antes de la aprobación de la Constitución. Con ello se buscaba una señal de apoyo de una importante institución paneuropea al proceso de redacción del proyecto de texto constitucional.

4.1. Contexto político español de los meses previos a la aprobación del informe Channon

Para entender mejor el contexto de toma de decisiones políticas trascendentes en los meses que trascurrieron desde las elecciones parlamentarias del 15 de junio de 1977 hasta el efectivo ingreso de España en el Consejo de Europa el 24 de noviembre de 1977, cabe recordar los siguientes hitos:

- 11 de julio, primera reunión del Consejo de Ministros en la que se anuncia la voluntad del Gobierno de remitir a las Cortes Generales en el plazo de tiempo más breve posible un anteproyecto de Constitución. Posteriormente, el Gobierno renunció a remitir una propuesta articulada de anteproyecto de Constitución (que ya tenía elaborada) y optó por que fuera el Parlamento y su Comisión de Asuntos Constitucionales la encargada de la elaboración del borrador de Constitución.
- 28 de julio, el Gobierno español presentó la solicitud de adhesión a la Comunidad Económica Europea (CEE).

- 1 de agosto, se constituyó la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados.
- 22 de agosto, se reunió por primera vez la ponencia de la Constitución de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso encargada de elaborar el anteproyecto de Constitución
- 20 de septiembre, el Comité de Ministros de la CEE se pronunció favorablemente al proceso de integración de España en la Comunidad Económica Europea y encargó a la Comisión la elaboración del correspondiente dictamen.
- 29 de septiembre, el Consejo de Ministros aprobó un Real Decreto por el que se restablecía provisionalmente la Generalitat de Catalunya. Ello supuso el retorno de Josep Tarradellas como presidente de la Generalitat el 23 de octubre.
- 14 de octubre, las Cortes Generales, aprobaron por unanimidad el proyecto de ley de Amnistía.
- 25 de octubre, el Gobierno y los partidos políticos representados en las Cortes Generales firmaron el acuerdo económico conocido como los Pactos de la Moncloa.
- 17 de noviembre, la ponencia constitucional concluyó la primera lectura del borrador constitucional.
- 22 de noviembre, la revista *Cuadernos para el Diálogo* publicó los 39 primeros artículos del borrador constitucional.
- 25 de noviembre, el periódico La Vanguardia publicó en exclusiva el texto íntegro del borrador de Constitución elaborado por la ponencia constitucional.

4.2. Las gestiones diplomáticas y la visita de los ponentes a España

Las principales medidas para acelerar la entrada de España al Consejo de Europa en el plano diplomático y político en los meses previos a noviembre de 1977 fueron básicamente:

- Difusión de todas las noticias posibles sobre los avances en la redacción de la nueva Constitución. Los embajadores españoles ante los Estados miembros del Consejo de Europa fueron instruidos para informar a los parlamentarios

nacionales miembros de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa.

- Creación de canales de comunicación constantes entre el embajador José Luis Messía y el ponentes Paul Channon (Reino Unido), el presidente de la Comisión de Estados europeos no miembros, Walther Hofer (Suiza), y John Rodgers (Reino Unido) como presidente del Grupo Parlamentario Independientes de PACE (1974-1979) y jefe de la delegación parlamentaria británica en PACE por diez años (1969-1979) y aliado de las autoridades españolas en el objetivo de una entrada rápida de España al Consejo de Europa.
- Reuniones de José Luis Messía en los primeros días de septiembre de 1977 con el presidente de las Cortes Generales, Antonio Hernández Gil, con el presidente del Congreso de los Diputados, Fernando Álvarez de Miranda (europeísta de largo recorrido que participó en la IV Asamblea del Movimiento Europeo en Múnich en junio de 1962 y fue represaliado por ello) y el presidente del Senado, Antonio Fontán. En las reuniones se trató de la contribución que podían hacer las Cortes Generales para acelerar el ingreso de España en el organismo internacional. También se trató la invitación de la Comisión Permanente de PACE realizada en Amberes en julio para que una delegación de parlamentarios asistiera y tomara la palabra en la sesión de octubre de PACE. Durante la visita a Madrid, Messía también se entrevistó con Luis Yáñez-Barnuevo, diputado del Grupo Parlamentario Socialista, portavoz de asuntos exteriores y responsable de relaciones internacionales del PSOE.
- Del 12 al 18 de septiembre realizaron una visita a Madrid y Barcelona los dos ponentes del informe «Situación en España»: Paul Channon (ponente principal) Stephan Radinger¹² (ponente para opinión) y Walther Hofer como presidente de la Comisión de Estados europeos no miembros. Durante la

¹² Stephan Radinger era un diputado socialdemócrata austriaco (cercano al presidente de la Asamblea Karl Czernetz) que fue ponente para opinión de la Comisión de Asuntos Generales y que en 1976 ya había realizado el mismo rol de ponente en el acceso de Portugal.

visita fueron recibidos por el rey, el presidente del Gobierno, Adolfo Suárez, por los presidentes de las Cortes Generales, del Congreso de los Diputados, del Senado, varios ministros entre los cuales el ministro de asuntos exteriores, Marcelino Oreja y los líderes de los partidos políticos de la oposición. La misión de los relatores, conocida en el lenguaje de PACE como *fact-finding mission* resultó positiva y fue la base para la elaboración de los informes que se presentaron en la sesión de octubre.

5. *La definición de una estrategia para un acceso rápido al Consejo de Europa: el compromiso de los líderes de los partidos políticos*

José Luis Messía explica en sus memorias sobre el acceso de España en el Consejo de Europa que la definición de una vía rápida de adhesión se prefiguró en una reunión el 20 de septiembre de 1977 que mantuvo en Berna con el diputado suizo y miembro de la Asamblea Parlamentaria profesor Walther Hofer (Messía, 1995, p. 147)

El profesor Hofer era el presidente de la Comisión de la Asamblea Parlamentaria donde se debía discutir el informe «Situación en España» previsiblemente en la sesión de octubre. Hofer fue miembro de PACE entre 1968 y 1980 y tenía una gran ascendencia en la Asamblea por su brillante trayectoria académica.¹³ Como presidente de la Comisión, podía ejercer una importante influencia en la adopción de un informe que recomendara el ingreso de España al Consejo de Europa incluso antes de la aprobación de la Constitución. En la reunión mantenida en la sede del parlamento suizo entre Hofer y Messía, se definieron tres vías para que España entrara a formar parte de la organización antes de la aprobación de la Constitución:

¹³ Walther Hofer estudió historia, filosofía y alemán en las universidades de Berna y Zurich de 1939 a 1946. En 1947 se doctoró en la Universidad de Zurich. Enseñó en la Universidad Libre de Berlín a partir de 1950 y en 1954 fue nombrado profesor asociado y en 1958 profesor titular de ciencias políticas con especialización en historia y teoría de la política exterior. En 1960 fue nombrado profesor titular de historia moderna en la Universidad de Berna, donde permaneció hasta su jubilación en 1988 y dirigió el Instituto de Historia. Como profesor fueron obras de gran divulgación sus estudios sobre el nazismo y los orígenes de la Segunda Guerra Mundial. En 1963 Hofer fue elegido miembro del Consejo Nacional (parlamento suizo), donde sirvió hasta 1979. El partido político por el que fue elegido en tres mandatos fue la Unión Demócrata de Centro.

- Aprobación por las Cortes Generales, por procedimiento de urgencia, de un texto de «rango constitucional» garantizando los derechos humanos establecidos por el Convenio Europeo de Derechos Humanos.
- Compromiso formal y por escrito de los partidos políticos con representación en las Cortes elegidas el 15 de junio del mismo año que la Constitución que se estaba discutiendo garantizara explícitamente los derechos recogidos en el Convenio Europeo de Derechos Humanos.
- Compromiso formal del Gobierno en el mismo sentido de lo que se pedía a los partidos políticos parlamentarios.

En las posteriores consultas con el Ministerio de Asuntos Exteriores se descartó la aprobación de un «texto con rango constitucional» por ser una figura de difícil por no decir imposible encaje en una fase de discusión del borrador de la futura Constitución. Se optó por parte del presidente del Gobierno y del ministro de Asuntos Exteriores por la opción de la declaración explícita del Gobierno y de los partidos políticos del compromiso de incorporar en la futura Constitución los valores y derechos de la Convención Europea de Derechos Humanos.

Messía puede incurrir en un pequeño error de memoria cuando en su libro sobre el acceso de España al Consejo de Europa afirma que «por lo que se refiere a la declaración gubernamental se presentó pocos días después la oportunidad para que la hiciese, con la debida solemnidad, el ministro de Asuntos Exteriores en un gran debate sobre política internacional» (Messía, 1995, p. 148).

Lo cierto es que la reunión entre Hofer y Messía y el debate parlamentario en el que el ministro de Asuntos Exteriores manifestó de forma solemne la voluntad del Gobierno de impulsar la integración de España en el Consejo de Europa se produjo el mismo día, 20 de septiembre de 1977. Habiéndose celebrado la reunión Hofer-Messía aquel día por la mañana y el debate parlamentario por la tarde noche, podría ser que se incorporó la declaración del ministro en su intervención. Sistemáticamente, la referencia del ministro Oreja al deseo de la entrada de España en el Consejo de Europa se produce de forma escueta en la parte final de su intervención y entre una referencia a la

ratificación por España del Pacto de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos y una exposición detallada de la situación política y jurídica del Sahara.

6. El debate parlamentario en el Pleno del Congreso de los Diputados del 20 de septiembre de 1977

El 20 de septiembre de 1977 el Pleno del Congreso de los Diputados dedicó una sesión monográfica con un único punto en el orden del día: Debate sobre política exterior.¹⁴ El Diario de Sesiones del Congreso informa que la sesión se abrió a las cinco y diez minutos de la tarde y finalizó a las ocho y cincuenta y cinco minutos de la noche. Casi cuatro horas de debate sobre política exterior en el primer debate monográfico sobre la materia en las Cortes surgidas de las elecciones de junio que permitió fijar posición a los cinco portavoces de grupos parlamentarios que pidieron intervenir. Posteriormente intervino el ministro de Asuntos Exteriores Marcelino Oreja en su primera comparecencia parlamentaria para presentar las líneas generales de la política exterior del Gobierno nombrado el mes de julio del mismo año. En ausencia de la aprobación del Reglamento del Congreso de los Diputados, el orden de intervenciones resultó distinto del que es habitual en el debate parlamentario en el actual periodo democrático. Así, primero intervinieron los portavoces de los grupos parlamentarios y posteriormente el ministro de Asuntos Exteriores sin que la comunicación del ministro recibiera ningún tipo de réplica por parte de los grupos parlamentarios. En definitiva: los portavoces abrieron el debate con extensas y detalladas intervenciones y el ministro de Asuntos Exteriores cerró del debate con una muy extensa y bien estructurada intervención.

El debate se produjo en las vísperas de la Asamblea General anual de Naciones Unidas en septiembre y el ministro de Asuntos Exteriores tenía interés en comparecer en el Congreso de los Diputados para exponer las líneas generales de actuación de su departamento ministerial (Powell, 1996, p. 251). Dicho debate sirvió también para que surgiera un gran consenso entre los grupos parlamentarios apoyando el futuro ingreso de España al Consejo de Europa.

¹⁴ https://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/DS/C_1977_010.PDF

6.1. Las intervenciones de los portavoces de los Grupos Parlamentarios

Por parte de los grupos parlamentarios hicieron uso de la palabra, por orden de intervención, los siguientes diputados: Raúl Morodo (Grupo Parlamentario Mixto-PSP), Ignacio Gallego (Grupo Parlamentario Comunista), Luis Yáñez-Barnuevo (Grupo Parlamentario Socialista), Federico Silva-Muñoz (Grupo Parlamentario Alianza Popular) y Antón Canyellas (Grupo Parlamentario Vasco-Catalán).

El diputado Raúl Morodo, del Partido Socialista Popular, afirmó que «España debería ya, cuanto antes, sumarse al resto de las instituciones políticas europeas y en concreto al Consejo de Europa, y firmar la Convención de los Derechos del Hombre que solicitamos también ante esta Cámara».

El diputado Ignacio Gallego manifestó durante el debate parlamentario que España debía ratificar la Convención Europea de Derechos Humanos (del Consejo de Europa) pero fue el único portavoz que no pidió en nombre de su grupo el ingreso de España en el organismo paneuropeo.

El diputado Luis Yáñez-Barnuevo expresó durante el debate parlamentario que

el Gobierno debe llevar a cabo las medidas conducentes a nuestra incorporación al Consejo de Europa para que, una vez producida, el Estado español proceda a firmar y ratificar la Convención Europea para la salvaguarda de los derechos y libertades fundamentales y sus Protocolos adicionales, así como la Carta Social Europea, contribuyendo a reforzar los cimientos políticos del continente.

El diputado Federico Silva-Muñoz manifestó durante el debate parlamentario:

Cosa diferente es la Europa política, el Consejo de Europa. Creo que tenemos perfecto derecho a entrar en el Consejo de Europa en este momento y yo rogaría al señor Ministro de Asuntos Exteriores que mantuviera firmemente nuestro punto de vista de ingreso en este organismo, porque entiendo que reunimos todas las condiciones precisas para nuestra incorporación. El hecho de que España no tenga una Constitución en este momento no debe ser óbice para nuestro ingreso en el Consejo de Europa, sencillamente porque creo que la estructura democrática de España está lograda y, consiguientemente,

la Constitución, con toda su importancia, es secundaria desde este punto de vista.

El diputado Antón Canyellas expreso durante su intervención:

Pedimos al Ministro y al Gobierno que contemplen con el apoyo y la colaboración de todos los partidos políticos nuestra petición de entrar como miembros de pleno derecho en el Consejo de Europa, y que nuestra Cámara pueda estar representada en la Asamblea del Consejo de Europa. Indudablemente, pueden existir dificultades por no tener todavía una Constitución democrática, y que este sea el impedimento fundamental de nuestra incorporación, pero yo creo que con voluntad decidida de esta Cámara se podrían encontrar negociaciones y puntos de acuerdo con la Asamblea del Consejo de Europa y, sobre todo, nosotros propondríamos como un paso necesario imprescindible la aceptación, la firma y luego la ratificación de la Convención Europea de Derechos Humanos y su protocolo facultativo.

El debate se produjo dos meses y siete días antes de la entrada de España en el Consejo de Europa. Las intervenciones eran casi unánimes en la propuesta de ingreso, pero algunas consideraban difícil de salvar la entrada sin la aprobación de la Constitución. Cabe observar que los portavoces parlamentarios se refirieron a la Convención Europea de los Derechos Humanos o Convención para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales como era el nombre exacto en 1977 de diversas formas y a veces con algunos errores. Era mayor el deseo de ingreso en el organismo internacional que el conocimiento en detalle del nombre exacto de su Convención básica y fundacional.

Únicamente el Grupo Parlamentario Socialista pidió la adhesión y ratificación de la Carta Social Europea del Consejo de Europa. Esta posición mantenida en el primer debate sobre política exterior de la legislatura se mantuvo como seña de identificación y diferenciación del Grupo Socialista y se prolongó hasta el debate para la votación de adhesión de España al Estatuto del Consejo de Europa votado en noviembre de 1977 en el Congreso y el Senado.

6.2. La intervención del ministro de Asuntos Exteriores

El ministro de Asuntos Exteriores, Marcelino Oreja, intervino después de los portavoces de los distintos grupos parlamentarios que pidieron intervenir. El ministro hizo una exposición pormenorizada de la política exterior del Gobierno. Respeto al Consejo de Europa manifestó:

(...) quiero señalarles el deseo y la voluntad del Gobierno, que ha sido expresada también por distintos Grupos Parlamentarios, de entrar a formar parte del Consejo de Europa tan pronto como las disposiciones estatutarias y las correspondientes decisiones de ese organismo lo hagan posible.

La pertenencia al Consejo de Europa nos permite la adhesión a la Convención Europea de los Derechos del Hombre. Como es práctica habitual, España procederá a seguir el trámite correspondiente para su adhesión a dicha Convención en el momento de su entrada en el Consejo de Europa con el propósito firme de aceptar y cumplir las responsabilidades que de esta Convención se deriven.

7. *La declaración de todos los grupos parlamentarios de las Cortes Generales pidiendo el ingreso de España al Consejo de Europa*

La declaración explícita de compromiso con los valores de la Convención por parte del Parlamento español en plena fase de redacción del borrador de Constitución se convirtió en la piedra de toque de una posible aceleración del acceso al Consejo de Europa antes de la aprobación de la Constitución. En el debate parlamentario del 20 de septiembre de 1977 sobre política exterior en el pleno del Congreso de los Diputados, todos los oradores, excepto el portavoz del Grupo Parlamentario Comunista, habían hecho una mención explícita al deseo de una pronta incorporación al Consejo de Europa,

El canciller (primer ministro) de Austria, Bruno Kreisky¹⁵, sugirió al ministro Marcelino Oreja que los parlamentarios españoles aceleraran el proceso adoptando por escrito el compromiso de que

¹⁵ Bruno Kreisky (Viena, 22 de enero de 1911-Viena, 29 de julio de 1990) fue un político austriaco, canciller de Austria de 1970 a 1983. Líder del Partido Socialdemócrata austriaco de 1967 a 1983, también fue ministro de Asuntos Exteriores de 1959 a 1966 desempeñando un papel destacado en la creación de la Asociación Europea de Libre Comercio,

los principios de la Convención serían respetados en el texto constitucional que finalmente se aprobara (Blanco Sío-Lopez y López, 2014). El canciller Kreisky era compañero de partido del presidente de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, Karl Czernetz, que presentaba reservas a la posible entrada de España antes de la aprobación de su Constitución. Cabe recordar que Czernetz era un socialdemócrata y que el grupo parlamentario socialista en el Consejo de Europa era el que presentaba más reservas a un ingreso antes de la aprobación de la Constitución.

Hasta llegar al cambio de posición de Czernetz y a la rápida redacción de una declaración del conjunto de los partidos parlamentarios españoles, los hechos se sucedieron de la siguiente manera. El 5 de octubre de 1977 el embajador Messía se reunió con Czernetz para sondear las posibilidades que en la sesión de octubre se pudiera aprobar un pronunciamiento de la Asamblea favorable al rápido ingreso de España. Czernetz manifestó su escepticismo y le alertó de la dificultad que la propuesta contara con el apoyo del Grupo Parlamentario Socialista. Messía trasladó la conversación al ministro Oreja quien contactó inmediatamente con el embajador de Austria en España para sondear las posibilidades de hacer cambiar de opinión al político austríaco. Decidieron que Oreja llamaría a su homólogo austríaco, Willibald Pahr¹⁶, quien seguía de cerca el proceso de la Transición política en España, para que le ayudara a cambiar la posición de Czernetz. Pahr despachó el asunto con el Canciller Kreisky quien convenció a Czernetz que «olvidara el requisito constitucional» (Messía, 1995, p. 152). La noticia del aplanamiento de Czernetz en sus reservas le fueron comunicadas desde Viena a Marcelino Oreja y activaron la maquinaria para conseguir un pronunciamiento unánime de todos los partidos políticos a favor de la adopción de los valores de la Convención.

ayudando a resolver el conflicto con Italia por la zona tirolesa de Bolzano y proponiendo un «Plan Marshall» para los países del Tercer Mundo.

¹⁶ Willibald Pahr (Viene, 5 de junio de 1930) ejerció durante siete años, de 1976 a 1983, como ministro de Asuntos Exteriores en el gobierno del Canciller Kreisky. En 1983 abandonó el Gobierno con el fin del mandato de Kreisky. Fue nombrado embajador de Austria ante la República Federal Alemana (1983-1986) hasta que en 1986 fue elegido secretario general de la Organización Mundial del Turismo, con sede en Madrid, cargo que ejerció hasta 1989.

El texto íntegro de la declaración de todos los grupos parlamentarios del Congreso y del Senado pidiendo la integración de España en el Consejo de Europa¹⁷ es el siguiente:

A la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa.

Celebradas las elecciones legislativas el 15 de junio y constituidas las nuevas Cortes con representantes libremente elegidos por el pueblo español, todos los partidos políticos en ella representados quieren dejar constancia ante esa Asamblea de su firme decisión de garantizar constitucionalmente la preeminencia del derecho, el respeto a los ideales consagrados en el estatuto del Consejo de Europa y, en especial, los derechos humanos y libertades públicas recogidos en las Convención europea firmada en Roma el 4 de noviembre de 1950.

Con esa decisión unánime, que asegura el cumplimiento de las obligaciones que comporta para todo el país la calidad de miembro del Consejo de Europa, esperamos que pueda llegarse cuanto antes a resolver las cuestiones formales que pudieran plantear la inmediata adhesión de España al estatuto del Consejo de Europa.

Por el Congreso de los Diputados firmaron Leopoldo Calvo-Sotelo, portavoz del Grupo Parlamentario de la UCD; Felipe González Márquez, portavoz del Grupo Socialista del Congreso; Manuel Fraga Iribarne, portavoz del Grupo Parlamentario de Alianza Popular; Francisco Ramos Molins, portavoz del Grupo Socialistas de Catalunya; Miquel Roca Junyent portavoz del Grupo Parlamentario Minoría Vasco-Catalana; Santiago Carrillo Solares, portavoz del Grupo Parlamentario Comunista; Raúl Morodo Leoncio, portavoz del Grupo Mixto.

Por el Senado firmaron Rafael Calvo Ortega, por el Grupo Parlamentario de la UCD; Manuel Villar Arregui, por el Grupo de Progresistas y Socialistas Independientes; Josep Bonet Morell por el Grupo Parlamentario Entesa dels Catalans; Luis Sánchez Agesta por el Grupo Independiente; Juan Antonio Cansinos Rioboo, por el Grupo Parlamentario Socialista; Miguel de Unzueta Uzcanga por el

¹⁷ La Vanguardia, Hemeroteca, <https://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/1977/10/09/pagina-10/33772228/pdf.html>

Grupo Parlamentario Senadores Vascos; Juan de Arespachaga por el Grupo Mixto.

En sus memorias, Messía (1995, p. 148) se arroga el hecho que el texto firmado por todos los grupos políticos fue previamente elaborado en forma de borrador en colaboración entre él y funcionarios del Consejo de Europa:

Me reuní con mis amigos del Consejo de Europa para elaborar con ellos el que podría ser borrador ideal de esta Declaración, desde el punto de vista de Estrasburgo. Una vez puesto a punto a primeros de octubre, le remití por teléfono, como proyecto, al Ministerio que lo comunicó urgentemente a los responsables parlamentarios, quienes prácticamente lo hicieron suyo.

Se perseguía que el texto firmado por los líderes de todos los partidos fuera aprobado por el Congreso y por el Senado y quedara listo para ser entregado al presidente de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa antes del inicio de la sesión del 11 de octubre donde se preveía que se discutiría el informe «Situación en España». Una declaración que se pretendía que obrara como elemento catalizador de la aprobación de una recomendación de la Asamblea al Comité de Ministros invitando al ingreso inmediato de España en el Organismo Internacional.

Formalmente, los partidos políticos del Congreso de los Diputados aprobaron la declaración el 7 de octubre, viernes, y los grupos políticos del Senado el 8 de octubre, sábado. Debe señalarse que aún que ante los órganos del Consejo de Europa se presentó la declaración institucional de los líderes políticos como un acto refrendado por ambas Cámaras, no se encuentra ni en los diarios de sesiones del Congreso ni del Senado ni en ninguna otra documentación investigada de los archivos de las dos Cámaras ningún acuerdo al respecto. Se puede concluir, pues, que se trató de una operación de consenso político con un documento firmado por los líderes de todos los grupos parlamentarios del Congreso y del Senado, pero sin endoso de ningún órgano reglamentario de las Cámaras. A pesar de ello, se presentó ante los órganos del Consejo de Europa como una aprobación sucesiva de Congreso el día 7 de noviembre y del Senado el día 8 de noviembre. Dicha aprobación «institucional» resultó ser una simulación. Después

de la «aprobación» en el Congreso de los Diputados, la tarde del 7 de octubre, por canales diplomáticos se informó al presidente de la Asamblea, Karl Czernetz, de lo ocurrido en el Congreso y anunciada la potencial y casi segura aprobación por los grupos políticos del Senado el sábado día 8. Czernetz fue informado de la «aprobación» también por el Senado poco antes que presidiera la reunión de la Mesa de la Asamblea en la que informó de los acuerdos de las Cortes Generales y donde se tomó definitivamente la decisión que la Asamblea celebrara el debate sobre España el martes 11 de octubre.

El lunes 10 de octubre por la tarde el presidente de la Asamblea, Karl Czernetz, recibió al presidente del Congreso de los Diputados, Fernando Álvarez de Miranda, quien le entregó la declaración conjunta de los portavoces de todos los grupos parlamentarios del Congreso y del Senado. Los requisitos previamente acordados para un rápido ingreso de España se iban cumpliendo. En la audiencia del día 10 de octubre por la tarde no participó el presidente del Senado que no había llegado todavía a Estrasburgo. Si asistió en la audiencia del día 10 por la tarde el senador socialista José Federico de Carvajal, de la misma familia política que Czernetz, y encargado de remover los obstáculos y reservas que persistían singularmente en las filas del Grupo Parlamentario Socialista.

8. Las dudas del grupo parlamentario socialista en PACE y la intervención de Felipe González en la reunión del grupo a puerta cerrada

El Grupo Parlamentario Socialista en PACE había mostrado históricamente la actitud más beligerante ante la España franquista y las mayores reservas a un ingreso de España al organismo internacional antes de la aprobación y entrada en vigor de la Constitución.

Desde el primer y duro informe sobre la situación política de España discutido en la Asamblea en 1974 y del que fue ponente el diputado italiano Giuseppe Reale¹⁸, los socialistas mostraron la mayor beligerancia ante los episodios de represión política y policial del tardofranquismo.

¹⁸ <https://pace.coe.int/pdf/f7820c782db561b4b1ff9a502a3a54a05e86353d18896a-01caab4ceb7860ebed?title=Res.%20575.pdf> Resolución del informe Reale discutido y aprobado el 25 de septiembre de 1974 (Resolución 575)

Quien lideraba la oposición dentro del Grupo Socialista era el diputado británico John F. H. Roper, (Messía, 1995, p. 156). Roper era un europeísta británico muy crítico con los mecanismos de la transición política a la democracia en España y que defendía que España no podía acceder al Consejo de Europa hasta la aprobación de una constitución democrática, como había sucedido con el caso del acceso de Portugal.

Una vez se había conseguido una posición de consenso entre todos los partidos políticos españoles para un rápido acceso de España al Consejo de Europa, correspondía a la dirección del Partido Socialista Obrero Español convencer a sus colegas europeos. Para esa misión había sido destacado el senador José Federico de Carvajal en Estrasburgo para convencer a sus colegas en la sesión plenaria de otoño (5 a 13 de octubre). Después de varias reuniones entre De Carvajal y los miembros del grupo socialista en PACE, se llegó a la conclusión que el secretario general del PSOE, Felipe González, debía intervenir personalmente para vencer las reticencias.

Felipe González llegó a Estrasburgo la misma mañana del martes 11 de octubre de 1977 para participar en la reunión a puerta cerrada del Grupo Parlamentario Socialista. Su objetivo era convencer a sus colegas europeos del compromiso de todo el arco parlamentario español en la aprobación de una Constitución que recogería los principios de la Convención Europea Derechos Humanos y también de la Carta Social Europea.

Si el Grupo Parlamentario Socialista mantenía su postura de oposición, resultaba muy difícil que el informe «Situación en España» del diputado Channon se convirtiera en una recomendación al Comité de Ministros para un rápido acceso. Felipe González dedicó la mañana del día 11 de octubre a convencer a los socialistas europeos de la Asamblea de los beneficios para la democracia española de un rápido acceso al Consejo de Europa para condicionar la redacción de la Constitución española en los términos de unos estándares más exigentes y en línea con los postulados del Grupo Socialista. Finalmente, a las dos de la tarde, una hora antes de empezar la sesión donde se debía discutir el informe, la posición del grupo se sometió a votación. Los laboristas británicos se continuaron oponiendo, pero quedaron en minoría. Posteriormente se acordó que sería el proyecto

de resolución de la delegación socialista alemana en PACE la que se sometería a votación de la Asamblea por ser la más favorable a los intereses de un rápido acceso. La dirección del socialismo español encabezada por Felipe González mantenía una privilegiada relación con la socialdemocracia alemana que acompañó el Partido Socialista español en su papel durante la transición a la democracia (Preston, 2001; Del Molino, 2022)

Con el proyecto de resolución de la delegación socialista alemana se empezó a negociar con los restantes grupos parlamentarios para la redacción de la enmienda (enmienda número 1 al informe «Situación en España») que todos los grupos presentaron al final del día 11 con la siguiente redacción:

Recomienda que el Comité de Ministros invite inmediatamente a España a incorporarse al Consejo de Europa, y considera que esta recomendación debe ser considerada por el Comité de Ministros como la opinión de la Asamblea prevista en la Resolución (51) 30, adoptada por el Comité de Ministros en mayo de 1951, sobre la admisión de nuevos miembros al Consejo de Europa.¹⁹

9. El debate parlamentario y la aprobación de la recomendación al Comité de Ministros del Consejo de Europa

A las 15 horas del 11 de octubre de 1977, el presidente de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, Karl Czernetz, abrió la sesión de la tarde en la que figuraba en el orden del día la discusión y eventual votación del informe «Situación en España» de la Comisión de Estados europeos no miembros y opinión y enmiendas de la Comisión de Asuntos Políticos²⁰.

El presidente de la Asamblea inició el punto del orden del día con unas palabras señalando el carácter histórico del debate que se tendría y mostrando su convencimiento de la adopción del informe. Saludó a la delegación parlamentaria española convencido que «muy

¹⁹ <https://rm.coe.int/168079833d> pág. 553

²⁰ En el Reglamento de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa se contempla que una vez un informe ha sido aprobado por la comisión, deja de ser el informe del ponente para pasar a ser el informe del conjunto de la comisión donde se ha discutido y adoptado.

pronto la Asamblea recibirá la delegación parlamentaria oficial de un futuro Estado miembro». Anunció que la delegación española estaba integrada por ocho miembros del Congreso de los Diputados encabezados por su presidente y de siete miembros del Senado, también encabezados por su presidente.

El presidente Czernetz dirigió estas palabras a la delegación española:

En la forma, nuestros colegas españoles están aquí como observadores, pero como observadores activos y no silenciosos. Pueden estar seguros de nuestra amistad. Bajo el régimen de Franco, España estaba separada de Europa, pero repetíamos constantemente que, así como no podía haber una Europa unida sin París, Londres o Roma, tampoco podía haber una Europa unida sin Lisboa y Madrid. Uno de nuestros amigos españoles me dijo ayer que España necesita a Europa. Puedo asegurarle que Europa también necesita a España. Europa occidental no estaría completa sin la Península Ibérica, sin Portugal, que ya es miembro del Consejo de Europa, o sin España²¹.

El ponente de la Comisión de Estados europeos no miembros, Paul Channon, empezó su intervención destacando «la oportunidad de discutir el informe en presencia de una delegación de representantes libremente elegidos por el pueblo español».²²

Channon informó a la Asamblea de su reciente misión en España y de las reuniones con el presidente del Gobierno y con los representantes de todos los partidos políticos parlamentarios (Viñal-Casas, 1978). En este punto, Channon, reiteradamente citó la declaración institucional de los partidos políticos de las Cortes Generales que mencionó como la declaración del «8 de octubre» (por ser el día que el Senado aprobó la declaración que el día anterior había aprobado el Congreso de los Diputados). También informó que había asistido a la sesión plenaria del Congreso de los Diputados, del que le extrañó la votación por llamamiento nominal –aún no se habían establecido los mecanismos de voto electrónico–. Así mismo, destacó el pronunciamiento político del ministro de Asuntos Exteriores, Marcelino Oreja, en el debate de política exterior del 20 de septiembre

²¹ <https://rm.coe.int/168079833d> pág. 502

²² <https://rm.coe.int/168079833d> pág. 502

de 1977 donde expresó la firme voluntad del Gobierno de impulsar una rápida adhesión de España al Estatuto del Consejo de Europa y el compromiso que en la futura Constitución figurarían los principios de la Convención Europea de los Derechos del Hombre.

Seguidamente intervino el ponente de la Comisión de Asuntos Políticos, Stephan Radinger que reiteró la importancia del compromiso del Gobierno y la unanimidad de los partidos políticos de adoptar los valores de la Convención.

El debate suscitó un gran interés y se registraron cuarenta y ocho oradores. Se acordó que los miembros de la Asamblea reducirían sus tiempos de intervención a cinco minutos a favor de los miembros de la delegación española que tendrían diez minutos. Empezó el turno de oradores el presidente del Congreso de los Diputados, Fernando Álvarez de Miranda, al que le siguió una lista en la que se intercalaron oradores de la Asamblea y oradores de la delegación española.

Intervino el representante socialista Felipe González que quiso poner el punto de partida del camino que los llevaba a intervenir ante la Asamblea en la reunión del Congreso del Movimiento Europeo en Múnich en 1962:

Quisiera recordarles el camino recorrido por nuestro país desde el Congreso de Múnich de 1962. En aquel momento, muchos demócratas españoles, tanto de dentro como del exilio, unidos en el marco del Movimiento Europeo, habían reafirmado su firme intención de trabajar para que el desarrollo político de España le permita formar parte de la Europa democrática²³.

En su intervención el dirigente socialista hizo referencia al compromiso adquirido por los partidos políticos de incorporar los principios de la Convención, pero también de la Carta Social Europea (García-González, 2019). En la literalidad de las declaraciones de los partidos políticos parlamentarios del 7 y 8 de octubre no había ninguna referencia explícita a la Carta Social Europea pero el grupo socialista cogió la bandera de la adopción de este texto del Consejo de Europa como elemento de identificación y diferenciación.

²³ <https://rm.coe.int/168079833d> pág. 509

Igualmente, el diputado Felipe González argumentó que España podía entrar a formar parte del Consejo de Europa antes de la aprobación de la Constitución con las siguientes palabras: «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»²⁴.

Este argumento argüido por el líder de los socialistas españoles era de especial importancia para ganar el apoyo de las filas del Grupo Parlamentario Socialista en la Asamblea, que venía manteniendo una posición reticente.

Avanzada la tarde, el presidente de la Asamblea anunció que asistía al debate de la Asamblea el ministro de Asuntos Exteriores de Italia, Arnaldo Forlani, en su condición de presidente de turno del Comité de Ministros del Consejo de Europa. El presidente Czernetz calificó la presencia del ministro de un hecho «bastante raro» y de «un gran placer y honor». La sesión del día 11 de octubre se interrumpió a las 6 y quince minutos de la tarde y se anunció su continuación a las diez de la mañana del día 12. Al finalizar la sesión del día 11 de octubre, la delegación española realizó una rueda de prensa.

Cabe destacar que de la delegación española también intervinieron:

- El diputado Antón Canyellas que recordó que el europeísmo catalán había estado presente en el Congreso de la Haya de 1948.
- El diputado Santiago Carrillo que informó de los recientes acuerdos de la Moncloa (pactos de la Moncloa) para salir de la crisis económica.
- El senador vasco Michel Unzueta Uzcanga que terminó su intervención con unas palabras en euskera.
- El diputado Federico Silva Muñoz que reivindicó que España ya había presentado su candidatura para integrarse en la Comunidad Económica Europea en la época del anterior régimen.

²⁴ <https://rm.coe.int/168079833d> pág. 510

- El diputado Raúl Morodo que presentó el valor político de la adopción de la Ley de Amnistía como un paso decidido hacia la reconciliación.
- El diputado Joaquín Muñoz Peirats que se refirió al valor del compromiso entre personas de distintas ideologías para conseguir un régimen democrático y superar las heridas de la Guerra Civil.
- El senador Joaquín Satrustegui que expresó el agradecimiento a la Internacional Liberal por el apoyo sostenido a la democratización de España.
- El senador Josep Benet pidiendo el ingreso al Consejo de Europa en nombre de un grupo parlamentario que representaba el 80% del electorado catalán.

Cerró la lista de oradores inscritos el presidente del Senado Antonio Fontán.

El ponente Channon anunció durante el debate del día 12 de octubre por la mañana la presentación de una enmienda registrada el 11 de octubre por la tarde y firmada por los líderes de todos los grupos parlamentarios de la Asamblea, así como los ponentes y el presidente de la comisión de Estados europeos no miembros formulada en los siguientes términos:

Recomienda que el Comité de Ministros invite inmediatamente a España a incorporarse al Consejo de Europa, y considera que esta recomendación debe ser considerada por el Comité de Ministros como la opinión de la Asamblea prevista en la Resolución (51) 30, adoptada por el Comité de Ministros en mayo de 1951, sobre la admisión de nuevos miembros al Consejo de Europa²⁵.

Channon anunció ante la Asamblea los efectos de la adopción de la enmienda: *El proyecto de resolución se convertiría así en un proyecto de recomendación.*

El presidente de la Comisión de Estados europeos no miembros, Walther Hofer, sintetizó la intención de una rápida entrada de España en el Consejo de Europa:

²⁵ <https://rm.coe.int/168079833d> pág. 533

Al acoger a España en la familia de los pueblos libres y democráticos de Europa, nosotros, la Asamblea Parlamentaria –sin duda el Comité de Ministros nos seguirá– contribuíamos activamente a la consolidación y aceleración de este proceso de democratización²⁶.

Una vez concluido el debate, se procedió a la votación de la resolución a la que se incorporaron las dos enmiendas presentadas por el ponente Channon (Viñal-Casas, 1978). Una vez incorporadas las dos enmiendas, la resolución se convirtió en una recomendación al Comité de Ministros. Las enmiendas se adoptaron por la unanimidad de la Asamblea, la propuesta de recomendación al Comité de Ministros se adoptó por la unanimidad de la Asamblea.

El texto adoptado por la unanimidad de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa se formuló en los siguientes términos:

La Asamblea,

1. Recordando sus Resoluciones 575 (1974), 599 (1975), 614 y 640 (1976) y 656 (1977);

2. Oídos los representantes libremente elegidos del pueblo español, miembros de la delegación pluripartidista ad hoc de las Cortes, invitados a la segunda parte de la XXIX Sesión Ordinaria;

3. Tomando nota con gran satisfacción de la declaración del 8 de octubre de 1977 dirigida a la Asamblea y firmada por los portavoces de todos los grupos políticos del seno del Consejo, confirmando solemnemente su intención de garantizar el respeto de los ideales que inspiran el Estatuto del Consejo de Europa, así como el Convenio Europeo de Derechos Humanos están garantizados en la nueva Constitución;

4. Esperando con esperanza la rápida adopción y aplicación de la nueva Constitución democrática de España,

5. Considera que la Europa democrática tiene la responsabilidad urgente de contribuir a la consolidación de la democracia en España, y que tanto España como Europa tienen mucho que ganar si se establecen relaciones lo más estrechas posible.

6. Recomienda que el Comité de Ministros invite inmediatamente a España a incorporarse al Consejo de Europa, y considera que esta recomendación debe ser considerada por el Comité de Ministros como la opinión de la Asamblea prevista en la Resolución (51) 30,

²⁶ <https://rm.coe.int/168079833d> pág. 551

adoptada por el Comité de Ministros en mayo de 1951, sobre la admisión de nuevos miembros al Consejo de Europa²⁷.

La sesión se levantó a las 13.00h. España estaba más cerca de incorporarse a la comunidad de democracias europeas. El papel de la diplomacia parlamentaria había resultado clave.

10. La solicitud de adhesión de España al Consejo de Europa, la votación en las Cortes Generales del Convenio Internacional de adhesión de España al Estatuto del Consejo de Europa y el ingreso en el Consejo de Europa

Cuando en la tarde del 11 de octubre de 1977 todos los grupos parlamentarios de PACE firmaron la enmienda para convertir el proyecto de resolución en proyecto de recomendación instando al Comité de Ministros a invitar inmediatamente a España a incorporarse al Consejo de Europa, la situación se precipitó de tal forma que surgió la necesidad de adoptar algunas decisiones diplomáticas formales y substanciales.

Ya que la formula habitual de ingreso de un país en un organismo internacional es la presentación de la petición de ingreso por parte del Gobierno del país interesado, si no se remediaba la situación estaba a punto de producirse una importante recomendación política por parte de PACE referida a un país que ni tan solo había presentado la solicitud formal de ingreso en el Consejo de Europa. Era notorio el posicionamiento del Gobierno manifestado en sede parlamentaria (debate de política exterior del 20 de septiembre de 1977) y de los partidos políticos a través del posicionamiento común del Congreso y el Senado (7 y 8 de octubre de 1977), pero no existía petición formal de ingreso del Gobierno español al Comité de Ministros del Consejo de Europa.

El embajador observador permanente José Luis Messía intentó durante la tarde noche del 11 de octubre de 1977 ponerse en contacto con el ministro de Asuntos Exteriores Marcelino Oreja. El ministro se encontraba ilocalizable al estar viajando en avión en aquellos momentos con los reyes a las Islas Canarias para la celebración el día siguiente del día festivo del 12 de octubre. El embajador Messía tomó

²⁷ <https://rm.coe.int/168079833d> pág. 552-553

la iniciativa de redactar la petición de ingreso de España en el Consejo de Europa, firmarla y entregarla inmediatamente al embajador italiano Gherardo Cornaggia Medici, presidente en ejercicio del Comité de delegados de ministros del Consejo de Europa (Messía, 1995, p. 160).

El Comité de delegados de ministros del Consejo de Europa reaccionó con rapidez a la recomendación de PACE y en la sesión del 18 de octubre de 1977 (durante la reunión número 276 de los delegados de los ministros, la reunión de los embajadores de los Estados miembros ante el Consejo de Europa) invitó a España a convertirse en miembro de la organización y a adherirse a su Estatuto²⁸.

El Consejo de Ministros del Gobierno de España se avanzó incluso a la invitación del Comité de Ministros del Consejo de Europa y en su reunión del 15 de octubre de 1977 acordó autorizar la adhesión de España al Estatuto del Consejo de Europa y su remisión a las Cortes Generales a efectos de obtener la aprobación correspondiente. El 31 de octubre la Presidencia del Gobierno trasladó al presidente de las Cortes Generales el Acuerdo del Consejo de Ministros, el Estatuto del Consejo de Europa y una memoria explicativa del acuerdo del Gobierno. En el mismo escrito se solicitaba la tramitación del convenio internacional por el procedimiento de urgencia. El 2 de noviembre la Mesa del Congreso acordaba la tramitación por el procedimiento de urgencia. El 7 de noviembre se publicó la propuesta de adhesión en el Boletín de las Cortes Generales²⁹. El 15 de noviembre se debatió y aprobó en la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados³⁰, el 16 de noviembre se debatió y aprobó en el Pleno del Congreso de los Diputados³¹ y el 18 de noviembre se debatió y aprobó en lectura única en el pleno del Senado³². Del conjunto de la tramitación parlamentaria cabe destacar que el Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso por boca de su portavoz en el debate en la Comisión de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Martínez, planteó que España además de ratificar la Convención Europea de los Derechos Humanos también debía ratificar la Carta Social Europea. La comisión

²⁸ Resolución (77) 32 del Consejo de Ministros del Consejo de Europa <https://rm.coe.int/09000016804caddb>

²⁹ https://intranet.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC_028.PDF

³⁰ https://intranet.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/DS/C_1977_030.PDF

³¹ https://intranet.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/DS/S_1977_031.PDF

³² https://intranet.congreso.es/public_oficiales/L0/SEN/DS/S_1977_013.PDF

se hizo suya la propuesta por unanimidad y así fue trasladada al Pleno del Congreso por parte del diputado Antón Canyellas que ejerció de portavoz de la Comisión de Asuntos Exteriores. El Pleno del Congreso de los Diputados aprobó una resolución el 16 de noviembre instando al Gobierno a «llevar a cabo en el plazo más breve las gestiones oportunas cerca del Consejo de Europa a fin de que sean suscritas y ratificadas por España la Convención para la salvaguardia de los Derechos Humanos de 1950 así como la Carta Social Europea de 1961 así como los protocolos adicionales de ambas». La línea que el líder socialista Felipe González planteaba en su intervención ante el plenario de PACE el 11 de octubre de 1977 se convertía en posición unánime del Congreso el 16 de noviembre del mismo año. La adopción de la Carta Social Europea fue uno de los elementos diferenciadores del Grupo Socialista en el debate de la adhesión al Estatuto del Consejo de Europa.

El día 23 de noviembre el ministro de Asuntos Exteriores, Marcelino Oreja, llegó a Estrasburgo y visitó el Instituto de Derechos Humanos René Casín como gesto de compromiso de España con una nueva etapa democrática de respeto y fomento de los derechos humanos. El 24 de noviembre el ministro Oreja procedió a realizar varios actos relevantes, desde el punto de vista jurídico-internacional: en primer lugar, depositó el instrumento de ratificación por parte de España (firmado por S. M. el Rey) del Estatuto del Consejo de Europa, acto con el que España se convertía en el 20º Estado miembro del organismo internacional; a continuación, ya como miembro, firmó la Convención europea de derechos humanos; participó en la ceremonia oficial de izado de la bandera de España en la sede del Consejo de Europa, junto a la bandera de Europa y la de los demás Estados miembros; tomó parte por vez primera en una reunión del Comité de Ministros del Consejo de Europa, presidida por el ministro italiano Arnaldo Forlani; y, junto con otros colegas, firmó la Convención europea sobre el estatuto del trabajador migrante, que ese día se abría a la firma de los Estados miembros del Consejo de Europa. Un día ciertamente muy completo, que Oreja recordaría en sus memorias con especial satisfacción.

El embajador Juan Antonio Yáñez Barnuevo (1997) escribió en la necrológica dedicada al embajador José Luis Messía:

(...) la declaración solemne de las fuerzas políticas españolas fue la primera expresión formal del consenso constitucional, que habría de dar su fruto con la Constitución de 1978. De esa manera, Messía contribuyó a configurar algo que estaba en el ambiente del momento, pero que todavía estaba por plasmarse.

VI. VALIDACIÓN DE LAS HIPÓTESIS

Respecto a la hipótesis que la unidad de todos los partidos políticos en las Cortes Generales surgidas de las elecciones del 15 de junio de 1977 en el objetivo del ingreso de España al Consejo de Europa fue esencial para conseguir su ingreso antes de la aprobación de la Constitución de 1978, se ha podido validar. La investigación ha podido encontrar que la unidad de las fuerzas políticas españolas a favor de incorporar los valores de la Convención Europea de los Derechos Humanos en el texto de la Constitución que se estaba redactando fue una de las condiciones que pusieron los responsables del informe «Situación en España». La declaración conjunta de los líderes de los grupos parlamentarios del Congreso y del Senado fue determinante para la aprobación de la recomendación de la Asamblea del Consejo de Europa al Comité de Ministros del organismo internacional para una inmediata entrada de España como nuevo Estado miembro.

En referencia a la hipótesis que el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) persiguió incorporar la adopción de la Carta Social Europea del Consejo de Europa como un elemento diferenciador e identificador de su posición favorable al ingreso respecto al resto de los partidos políticos, se ha podido validar. La investigación ha podido identificar que la exigencia que España adoptara la Carta Social Europea fue una constante en los pronunciamientos oficiales de los líderes socialistas durante el periodo en el que se creó el consenso dentro de las fuerzas políticas españolas. Además, se ha podido confirmar que fue una decisión premeditada y estratégica de la dirección de partido para conseguir la diferenciación respecto a las otras fuerzas políticas.

VII. CONCLUSIONES

El acceso de España como Estado miembro de pleno derecho del Consejo de Europa el 27 de noviembre de 1977 significa un caso único de acceso de un nuevo país antes de completar su transformación en un Estado totalmente democrático que en el caso español suponía la aprobación de la Constitución.

El Consejo de Europa que fue una potente tribuna moral de crítica al franquismo, se convirtió en acicate y avalador del proceso de transición de España hacia una democracia plena. Un mensaje que las democracias europeas enviaron al Parlamento español y a la ciudadanía durante los meses de negociación de la Constitución. Para algunos, fue el primer ejercicio de consenso explícito entre los partidos políticos que protagonizaron la Transición española.

Estamos delante de un estudio de caso en el que la voluntad del Gobierno y el de todas las fuerzas políticas presentes en las Cortes Generales convergieron en una acción coordinada de acción diplomática y despliegue de la diplomacia parlamentaria.

La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa venía realizando informes sobre la situación en España desde 1974. La celebración de las primeras elecciones democráticas después del franquismo el 15 de junio de 1977 inyectaron una visión optimista a los ponentes del informe que PACE debía discutir en la sesión de otoño de aquel mismo año. Los acontecimientos se sucedieron de manera bastante rápida. El presidente de la Asamblea Parlamentaria, Karl Czernetz, publicó un comunicado expresando satisfacción por la celebración de las elecciones democráticas en España. En la reunión de la Comisión Permanente de PACE celebrada en Amberes los días 7 y 8 de julio se acordó invitar a una delegación de parlamentarios españoles a dirigirse a la Asamblea en su sesión del mes de octubre. A principios de septiembre el Gobierno español y los partidos políticos ya estaban promoviendo la idea de un ingreso de España al Consejo de Europa antes de la aprobación de la Constitución. Del 12 al 18 de septiembre realizaron una visita a España los ponentes Paul Channon y Stephan Radinger y el presidente de la Comisión Walther Hofer. El 20 de septiembre de 1977 se celebró el primer debate monográfico sobre política exterior en el Congreso de los Diputados y el ministro de Asuntos Exteriores, Marcelino Oreja, y los portavoces de todos los

grupos parlamentarios que intervinieron se pronunciaron por un rápido ingreso al Consejo de Europa. El mismo día 20 de septiembre el embajador observador de España en el Consejo de Europa, José Luis Messía, se reunió en Berna con Walther Hofer, parlamentario suizo y presidente de la Comisión de Estados europeos no miembros. Durante la reunión, Hofer sugirió que el conjunto de los líderes parlamentarios españoles se manifestaran a favor de incorporar los valores y derechos contenidos en el Convenio Europeo de Derechos Humanos en el redactado de la futura Constitución española. Se acogió la sugerencia de Hofer favorablemente en el Gobierno y entre los líderes de los partidos políticos. El presidente de la Asamblea, el austríaco Czernetz, continuaba presentando reservas a una entrada de España al Consejo de Europa antes de la aprobación de la Constitución. El ministro de asuntos exteriores español intercedió ante su colega austríaco y el canciller austriaco Bruno Kreisky hizo cambiar de parecer a su colega Czernetz. El 7 de octubre en el Congreso y el 8 de octubre en el Senado se aprobó la declaración de compromiso de adopción de los valores y derechos de la Convención en la futura Constitución. El domingo 9 de octubre llegó la delegación parlamentaria a Estrasburgo. El 10 de octubre el presidente del Congreso de los Diputados entregó la declaración al presidente de la Asamblea. El 11 de octubre empezó el debate del informe «Situación en España». Aquel mismo día los líderes de todos los grupos políticos de la asamblea, los ponentes y el presidente de la Comisión de Estados no miembros firmaron una enmienda para convertir el informe con resolución en un informe con recomendación al Consejo de Ministros para un inmediato ingreso de España. La noche del 11 de octubre se entregó la petición oficial del Gobierno de España de ingreso al Consejo de Europa. El 12 de octubre por la mañana el ponente principal Paul Channon anunció la enmienda ante el plenario que continuaba discutiendo el informe con una larga lista de cuarenta y ocho oradores. La recomendación fue aprobada al final de la sesión de la mañana por unanimidad. Siguiendo la recomendación de la Asamblea, el 18 de octubre el Comité de Ministros invitó a España a unirse al Consejo de Europa. El Gobierno de España, en un caso de antelación, ya había acordado el 15 de octubre 1977 autorizar la adhesión de España al Estatuto del Consejo de Europa y su remisión a las Cortes Generales para su aprobación.

El 16 de noviembre lo aprobó el Congreso y el 18 del mismo mes el Senado. El 24 de noviembre el ministro Marcelino Oreja firmaba en la sede del Consejo de Europa en Estrasburgo la adhesión de España al Convenio Europeo de Derechos Humanos. Con ese acto, España se convertía en miembro del Consejo de Europa de forma singular, en un tiempo récord y gracias a la acción coordinada del Gobierno y la diplomacia desplegada por los parlamentarios.

Previamente, Felipe González como líder del Partido Socialista, tuvo que convencer a sus colegas de PACE de la bondad de la propuesta de acceso rápido y del texto de consenso de todos los partidos parlamentarios españoles. Tradicionalmente, el Grupo Socialista en PACE había tenido las iniciativas más activas en la crítica al franquismo y en la exigencia de una total transformación de España en un Estado democrático y de derecho. El Partido Socialista aprovechó la negociación de la posición de consenso entre las fuerzas españolas para incorporar también la condición de la adhesión de España a la Carta Social Europea del Consejo. Este hecho fue un elemento identificador y diferenciador del Partido Socialista durante las negociaciones.

BIBLIOGRAFÍA

- BENEYTO, J. M. (2015). *Historia de la política exterior española en los siglos XX y XXI* (J. C. Pereira & M. Hernández Ruiz, Eds.). CEU Ediciones.
- BLANCO SÍO-LOPEZ, C. (2014). *España y la construcción europea. Vectores de convergencia, factores de cohesión y paradigmas cambiantes* (C. Blanco Sío-Lopez, Ed.). CVCE-Luxembourg Ministry of Research.
- DE BOER, G., & WEISGLAS, F. (2007). Parliamentary Diplomacy. *The Hague Journal of Diplomacy*, 2(1), 93-99. <https://doi.org/10.1163/187119007X180494>
- DEL MOLINO, S. (2022). *Un tal González*. Alfaguara.
- ELORRIAGA FERNÁNDEZ, G. (2001). La diplomacia parlamentaria. *Revista De Las Cortes Generales*, (54), 7-20.
- ESPADAS, B. M. (1988). *Franquismo y política exterior*.
- FERRERO, M. (2019). Representación popular y acción exterior: desarrollo y alcances de la Diplomacia Parlamentaria en el mundo contemporáneo. *Colombia Internacional*, 98, 139. <http://mendeley.csuc.cat/fitxers/3d-6c760e5319734f4d40a749d8eab57b>

- GALINDO ELOLA-OLASO, F. (2018). Cuarenta años de diplomacia parlamentaria. *Revista de Las Cortes Generales*, (104), 613-643.
- GARCÍA-GONZÁLEZ, G. (2019). El sinuoso e inconcluso proceso de adhesión de España a la carta social europea: Resistencias, imperfecciones y retos de futuro. *Lex Nova*, 9(1), 193-219.
- HERRERO DE MIÑÓN, M. (1993). *Memorias de estío*. Temas de Hoy.
- MARQUINA, A. (1985). *Oponión pública y política exterior en España (1945-1975)*. Ecole Française de Rome.
- MARTÍNEZ, M. A. (2001). Las relaciones internacionales entre los Parlamentos y la política exterior de los Gobiernos. *Revista De Las Cortes Generales*, (53), 7-52.
- MESA, R. (1982). La política exterior en la España democrática. *Revista de Estudios Internacionales*, 3 (1), 7-67.
- MESSÍA, J. L. (1995). *Por palabra de honor. La entrada de España en el Consejo de Europa el 24 de Noviembre de 1977*. Editorial Parteluz.
- MUÑOZ-ALEMANY, E. (1989). *El proceso de integración de España en el Consejo de Europa*. Editorial Universidad de Granada.
- POWELL, C. T. (1996). Un «hombre-puente» en la política exterior española: el caso de Marcelino Oreja. *Historia Contemporánea*, 15 (Nombres propios para una diplomacia), 241-256.
- PRESTON, P. (2001). *El triunfo de la democracia en España*. Grijalbo Mondadori.
- RAMIRO TROITIÑO, D. (2020). Winston Churchill y el proceso de construcción europea. *Revista Notas Históricas y Geográficas*, 24, 453-482.
- SABA, J. (1986). The Spanish Foreign Policy Making Process. *The International Spectator*, XXI(4).
- SATRÚSTEGUI, J. (2013). *El «Contubernio de Múnich»*. Cuando la Transición se hizo posible (J. Satrústegui, Ed.). Editorial Tecnos.
- SENANTE-BERENDES, H. C. (2002). *España ante la integración europea (1962-1967): el largo proceso para la apertura de negociaciones*.
- STAVRIDIS, S. (2019). La diplomacia parlamentaria [Article]. *Revista Española de Derecho Internacional*, 71(1), 187-206.
- STAVRIDIS, S., & JANČIĆ, D. (2016). Introduction The Rise of Parliamentary Diplomacy in International Politics [Article]. *The Hague Journal of Diplomacy*, 11 (2-3), 105-120. <https://doi.org/10.1163/1871191X-12341344>
- VALLEJOS DE LA BARRA, F. (2004). La diplomacia parlamentaria: un nuevo instrumento en la ejecución de la política exterior de los Estados. *Diplomacia*, 97, 77-85.
- VILANOVA, P. (1994). *El sistema político y la política exterior: el ciclo formal* (94).

- VIÑAL-CASAS, A. (1978). Historia de las negociaciones para el ingreso de España en el Consejo de Europa. *Revista de Instituciones Europeas*, 5 (1), 93-113.
- WASSENBERG, B. (2012). *Histoire du Conseil de l'Europe (1949-2009)*. PIE Peter Lang.
- YÁÑEZ-BARNUEVO, J. A. (1997, November 29). En memoria de José Luis Messía. *El País*.

Otros documentos relacionados

Diario de Sesiones, Congreso de los Diputados (1977).

Diario de Sesiones, Senado (1977).

Compte rendu des débats, Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (1977).

Entrevista en profundidad con Enrique Barón Crespo, político español, diputado en el Congreso de los Diputados (1977-1987), ministro de Transportes, Turismo y Comunicaciones (1982-1985), diputado en el Parlamento Europeo (1986-2009), presidente del Parlamento Europeo (1989-1992).

Entrevista en profundidad a Miguel Ángel Martínez Martínez, político español, diputado en el Congreso de los Diputados (1977-1999), presidente de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (1992-1996).

Entrevista en profundidad Juan Antonio Yáñez-Barnuevo García, diplomático español, antiguo representante permanente adjunto ante el Consejo de Europa.