

27 de mayo de 2025



# Construyendo Europa desde el Consejo de Europa: aportaciones españolas

Manuel Montobbio



# Construyendo Europa desde el Consejo de Europa: aportaciones españolas

**Manuel Montobbio** | Diplomático, escritor y doctor en Ciencias Políticas. Embajador Representante Permanente de España en el Consejo de Europa entre agosto de 2018 y febrero de 2023.

## Índice

1. Una aproximación al Consejo de Europa y a la construcción europea .....	3
2. Una aproximación a la potencialidad de participación en el funcionamiento del Consejo de Europa y de aportación a la construcción europea desde los Estados miembros .....	7
3. Una aproximación a la aportación de España a la construcción europea en el Consejo de Europa .....	12
3.1. Cumplimiento de un anhelo, realización de un sueño. Por palabra de honor....	12
3.2. Una consideración desde mi perspectiva y experiencia como ERP de España en el Consejo de Europa.....	14
3.3. Una perspectiva histórica y gran angular .....	20
3.3.1. Al volver la vista atrás .....	20
3.3.2. En gran angular .....	21
3.4. Mirando hacia delante.....	22

## 1. Una aproximación al Consejo de Europa y a la construcción europea<sup>1</sup>

Nos decía María Zambrano que el hombre es el único ser que no sólo padece la Historia, sino también la hace, quiere hacerla. Y en esa pasión por hacerla realiza su esencia, se cumple su ser. Nos decía también que no existen ni el pasado ni el futuro; sino el presente del pasado, o la memoria, y el presente del futuro, o la esperanza. Y se nos presenta a cada generación, a cada paso en nuestro caminar por la Historia, nuestro intento de hacerla, el reto de producir la alquimia que transforme la memoria en esperanza. Es la [construcción europea](#) una idea realizada en la Historia, fruto de la alquimia de la transformación de la memoria de la guerra en la esperanza de la paz, de la encarnación de esa Europa en construcción. Una visión alumbrada, e iluminadora de nuestro caminar.

Si al volver la vista atrás, entre las cenizas, el humo y el silencio de la Europa destruida por la Segunda Guerra Mundial, buscamos las palabras y las voces primeras en que se alumbró esa idea, esas ideas, se inició el camino, bien podríamos referirnos al discurso de Churchill en 1946 en Zurich como primer antecedente y al Congreso de La Haya en 1948 como cristizador y catalizador del que emanarán las ideas, las intuiciones, las dinámicas que se harán realidad después, el útero social en que se gestarán el Colegio de Europa, el Consejo de Europa y las Comunidades Europeas que hoy conocemos como la Unión Europea. Bien podríamos considerar la firma del Estatuto de Londres el 5 de mayo de 1949 y la de la Convención Europea de Derechos Humanos (CEDH) el 4 de noviembre de 1950 como la partida de nacimiento y el acta fundacional del que –en la Jornada organizada por el Consejo Federal Español del Movimiento Europeo y por el *Consell Català del Moviment Europeu* dedicada al Consejo de Europa y a la participación y aportación de España a éste– Enrique Barón calificó como hijo primogénito del Congreso de La Haya. Un Consejo de Europa, un Estatuto de Londres y una CEDH, que en su interacción institucional ha dado lugar, 75 años después, a los sistemas de la CEDH y de la Carta Social Europea, a acuerdos parciales como la Comisión de Venecia –conformadora de Europa como un espacio de órdenes constitucionales de parámetros y referentes compartidos–, el Banco de desarrollo del Consejo de Europa (CEB), el Centro para la Interdependencia Global y la Solidaridad / Centro Norte Sur y tantos otros acuerdos parciales y mecanismos instituidos por los 224 convenios que ha alumbrado –que en tantos casos han regulado los derechos humanos en nuevos ámbitos que el desarrollo y la concienciación de las sociedades han demandado, desde la cibercriminalidad a la lucha contra la corrupción o al blanqueo de dinero, desde la lucha contra la tortura a la lucha contra la violencia contra las mujeres o el tráfico de seres humanos o de órganos, o más recientemente el cambio climático y el desarrollo de la inteligencia artificial–, así como a los miles de sentencias que conforman la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos –aplicable en todos sus Estados miembros–, las opiniones y directrices de la Comisión de Venecia y

---

<sup>1</sup> Este ensayo tiene su origen en la ponencia que el autor presentó con el mismo título en la Jornada anual del Movimiento Europeo celebrada en Cervera el 27 y 28 de septiembre de 2024 *Presencia y aportaciones española en el Consejo de Europa*, organizada conjuntamente por el Consejo Federal Español del Movimiento Europeo y el *Consell Català del Moviment Europeu*; forma parte del libro colectivo del mismo título editado por sus respectivos presidentes, Patxi Aldecoa y Jordi Xuclà, recogiendo las aportaciones de los ponentes en ésta con el propósito de ofrecer una visión completa, hacia atrás y hacia delante y desde múltiples perspectivas de la presencia y aportaciones españolas a la construcción europea en el Consejo de Europa.

las decisiones y recomendaciones emanadas del Comité Europeo de Derechos Sociales, el Comité para la Prevención de la Tortura, la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI), el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) y tantos otros mecanismos que han engendrado el mar de *hard law* y *soft law* que hace de Europa una comunidad de Derecho, lianas que atan al Leviatán como las de los liliputienses a Gulliver.

Encarna y desarrolla, realiza en la Historia el Consejo de Europa las ideas de derechos humanos, Estado de derecho y democracia que proclama y compromete el artículo 3 del Estatuto de Londres y constituyen los principios y compromisos fundamentales de los Estados que lo suscriben. Al volver la vista atrás, no podemos dejar de sentir la satisfacción de vivir, fruto de esa realización, en un sistema paneuropeo compartido de promoción de los derechos humanos, el Estado de derecho y la democracia a través de la negociación y aplicación de dichos convenios el ciclo establecimiento de estándares-monitoreo-cooperación para su cumplimiento, con una estructura institucional en que, junto a los gobiernos, están presentes otros poderes e instancias del Estado y la sociedad. Pues junto al Comité de Ministros –órgano de gobierno del Consejo de Europa al que reportan los comités intergubernamentales y de expertos instituidos por los convenios– cuenta éste entre sus órganos, además del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la Comisaria Europea de Derechos Humanos, con la Asamblea Parlamentaria, el Congreso de Poderes Locales y Regionales y la Conferencia Internacional de ONG. La satisfacción de contemplar la progresiva extensión geográfica de ese proyecto compartido de los 10 Estados fundadores a los 46 actuales, con la cobertura de la práctica totalidad del continente. Y al tiempo la tristeza y la preocupación de que –consecuencia ineludible de la grave violación de sus obligaciones estatutarias esenciales que comportó la agresión a Ucrania– Rusia haya dejado de ser Estado miembro, privando a sus ciudadanos del recurso al Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) y sus demás mecanismos.

Importa el Consejo de Europa por su qué e importa por su cómo. Si tuviera que sintetizar en dos palabras el qué del después tras el antes de estos 75 años de construcción europea, éstas serían diccionario y lianas. Diccionario, y al tiempo manual de instrucciones, pues las ideas de derechos humanos, Estado de derecho y democracia y su desarrollo y plasmación se traducen hoy en la Europa del Consejo de Europa en un amplio diccionario compartido que nos permite decir cuándo y cómo un Ombudsman es un Ombudsman, cuándo y cómo un Poder Judicial es independiente, cuándo y cómo unas elecciones o un referéndum cumplen los estándares de democracia o Estado de derecho, cuándo y cómo se respeta la autonomía de los poderes locales, o cómo interpretar y en qué consiste la libertad de religión y de expresión o cualquiera otro de los derechos humanos. Lianas, como decía, que atan al Leviatán como las de los liliputienses a Gulliver: ninguna es suficiente para retenerlo, ni tampoco varias, pero sí todas. El Leviatán, o los leviatanes de cada uno de nuestros Estados. En esa tensión, esa correlación de poder entre la sociedad y el Estado se abre y discurre el corredor estrecho en que –como nos dicen Daron Acemoglu y James A. Robinson en *El pasillo estrecho. Estados, sociedades y cómo alcanzar la libertad* (2020)– nuestra libertad es posible y transcurre. En la que y con la que construimos Europa.

Cómo del Consejo de Europa de su funcionamiento y estructura institucional, con la participación de sus Estados miembros no sólo a través de sus gobiernos y administraciones, sino también de sus poderes legislativos en la Asamblea parlamentaria, sus poderes judiciales en su relación con el TEDH, sus autoridades locales y regionales en el Congreso de éstas, o las ONG internacionales en la Conferencia de las mismas. De su producción de Derecho Internacional Público a través de la negociación y suscripción de sus convenios y de ese mar de *hard law* y *soft law*. Del ciclo *standard setting-monitoring-cooperation*.

*Ad intra* y *ad extra*: pues no se construyen los derechos humanos, el Estado de derecho y la democracia, no se construye Europa sólo hacia dentro; sino también y necesariamente, coherentemente, hacia fuera.

Podríamos seguir explicando el qué y el cómo del Consejo de Europa y su hacer, y muchas serían las páginas, largas las horas que requeriríamos para hacerlo. Mas podemos también intentar mirar más allá, o más adentro, preguntarnos por su para qué, por las ideas y asunciones subyacentes a éste, las preguntas sobre lo que está en juego en el Consejo de Europa, con el Consejo de Europa, lo que da a éste –y a lo que en él hacemos– su sentido último.

Con el Consejo de Europa, está en juego el Derecho. Pues si éste se ha construido siempre con base en la norma en la que confluyen la legitimidad aceptada por la ciudadanía y el monopolio del uso de la fuerza por parte del Estado como garantía de su cumplimiento, y culmina en la Constitución la pirámide kelseniana del Derecho así garantizada, más allá del Estado, en el ámbito internacional, se plantea el reto de construir el Derecho compartido sin monopolio de la fuerza compartido. Y si tradicionalmente el Derecho Internacional se ha basado en el *pacta sunt servanda* que guía los tratados y, en definitiva, la garantía de su cumplimiento ha sido el uso de la fuerza de un Estado contra otro, la guerra como alternativa al Derecho; con el sistema de la Convención Europea de Derechos Humanos y con el Consejo de Europa asistimos a la construcción de un sistema compartido de derechos humanos, Estado de derecho y democracia sin la creación de un monopolio de la fuerza compartido, sino, al contrario, a cuyo servicio se pone el monopolio de la fuerza de cada Estado miembro. Un sistema que permite, por primera vez en la Historia, al individuo, a la persona, ser persona de Derecho Internacional Público, sujeto y no sólo objeto de éste, al facilitársele el acceso a una jurisdicción supranacional de los derechos humanos contra su propio Estado o cualquiera de los Estados miembros. Un Tribunal, el Europeo de Derechos Humanos, cuyas sentencias son ejecutadas por los Estados miembros como Derecho propio bajo la supervisión del Comité de Ministros y constituyen jurisprudencia aplicable para los tribunales de todos ellos.

Con el Consejo de Europa, está en juego el contrato social. En el qué y en el quiénes. En el qué, pues frente a la vieja polémica sobre éste entre Rawls y Nozick, frente al Estado mínimo del segundo y la consideración del mantenimiento del orden como razón del contrato social, abona éste una concepción rawlsiana del mismo, considera que no lo suscribimos sólo para gozar de cualquier libertad teórica, sino para garantizar la atención de las necesidades primordiales inherentes a nuestra condición humana, para que nuestra vida en sociedad sea la de la dignidad inherente a toda persona y el

desarrollo de todas sus potencialidades. Suscribimos el contrato social, como nos señalaba John Rawls, para tener la posibilidad de disfrute efectivo de los derechos fundamentales que proclamamos en él; y ello requiere de la existencia para cada ciudadano de unas mínimas condiciones de subsistencia y de vida. La Convención Europea de Derechos Humanos y la Carta Social Europea conforman en su conjunto la fuente inspiradora del contrato social que compartimos los europeos, que se refleja en nuestras constituciones y ordenamientos jurídicos. En el quiénes, pues supera al de la ciudadanía de cada Estado y la Constitución que lo rige, para afirmar el de nuestra común y universal condición humana. Para afirmar ésta como elemento definidor de nuestra europeidad.

Con el Consejo de Europa, está en juego el orden y el sistema internacional. Pues si, como nos señala Robert Cooper en *The post-modern State and the International Order*, éste se ha construido tradicionalmente a través de la extensión del imperio o del equilibrio de poder, y es la lógica de este último la que caracteriza el sistema internacional desde el Tratado de Westfalia, no vivimos en Europa desde la creación del Consejo de Europa y su extensión a todo el continente en el orden internacional del equilibrio de poderes, en el que hacia dentro cada Estado puede tener el sistema político y el ordenamiento jurídico que considere oportuno en ejercicio de su soberanía nacional mientras respete las reglas del sistema internacional hacia fuera; sino en la Europa del orden internacional basado en el común compromiso con los derechos humanos, el Estado de derecho y la democracia y su realización a través de normas y estándares compartidos.

Con el Consejo de Europa, está en juego la construcción europea en su conjunto y como tal. Pues sin él, carecería de cimientos el edificio de la construcción europea y de voz su poder ventrílocuo que se expresa a través de nuestras constituciones y leyes. Pues sobre los cimientos del Consejo de Europa se sustenta el edificio de la Unión Europea. Y aunque veamos sobre todo el edificio, no debemos perder conciencia de los cimientos y de la necesidad de cuidarlos.

Está en juego también, como hemos dicho, la emergencia del individuo en el Derecho y en el orden internacional, precisamente en lo que respecta a sus derechos humanos universales. Y, sobre todo, la afirmación de nuestra común condición humana como cuestión subyacente a todas las planteadas. Asumir el reto de concebimos, a nosotros mismos y al otro, de alguna manera como radios con diferentes emisoras o frecuencias. Algunas de las sintonías que captemos estarán en el mismo idioma, o emitirán programas de interés común, y formaremos un nosotros con aquellos que puedan comunicarse o recibir esa frecuencia. Aquellos en unos casos unos y en otros, frecuencias o sintonías generalmente conformadoras de nosotros particulares en el nosotros global. Sin embargo, junto a ellas, entre ellas, al menos una frecuencia global, una emisora común, sintonía que podamos captar todos, para la comunicación de la humanidad común para la común navegación en la nave espacial Tierra destino futuro. Con una programación, también, a definir y construir en común. Necesidad y reto de construirla, de aprender a sintonizarla, a escucharla, a comprenderla, a comunicarse en ella, a utilizarla.

Está en juego, en definitiva, la alquimia de la memoria en esperanza. Pues encarna la destilación de estos 75 años del Consejo de Europa la esperanza del futuro mejor por construir. Esperanza de la paz en Europa encarnada como un proyecto compartido de derechos humanos, Estado de derecho y democracia tras las cenizas de la destrucción desoladora de la Segunda Guerra Mundial.

Imagina en una de sus narraciones Ismail Kadaré la resurrección de los imperios muertos, se pregunta cómo serían el mundo y la vida si el Imperio Otomano, o el Imperio Romano, resucitaran o no hubieran dejado nunca de existir y construye en el intento de respuesta su ficción. Promovió el Informe Cecchini la creación del mercado interior sobre la base de calcular el coste de su no adopción. Bien podríamos, al mirar hacia atrás y hacia delante al Consejo de Europa y al Tribunal Europeo de Derechos Humanos en su 75 aniversario, preguntarnos sobre el mundo y la Europa en que transcurrirían nuestras vidas si desapareciera éste del mapa o no hubiera éste llegado a existir, sobre el coste del no Consejo de Europa y del no Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el hoy y en el siempre.

Sin el Consejo de Europa y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, no estaría en juego todo lo que hemos dicho que lo está en el sentido en que lo está. Sin el Consejo de Europa, Europa no sería Europa, ni seríamos nosotros y serían menos humanos los derechos humanos. Por eso, al celebrar su 75 aniversario, celebramos que somos, lo que somos y queremos ser.

## **2. Una aproximación a la potencialidad de participación en el funcionamiento del Consejo de Europa y de aportación a la construcción europea desde los Estados miembros**

Para hacer realidad esa Europa como proyecto y espacio compartido de derechos humanos, Estado de derecho y democracia –y desarrollo–, se dota el Consejo de Europa de una estructura institucional que comporta y canaliza la participación de todos los poderes y actores relevantes del Estado y la sociedad de sus Estados miembros. Pues si representa el secretario general y sus servicios el interés general que formula propuestas y ejecuta mandatos propios de la administración de toda organización internacional, constituye el Comité de Ministros el órgano de decisión y dirección colectiva de los Estados a través de sus gobiernos, representados bien directamente a través de sus ministros de Exteriores –lo que acontece una vez al año– bien a través de sus representantes permanentes –lo que acontece tres miércoles cada mes–, siendo un órgano único, con el mismo poder de decisión, jurídicamente, con independencia de que se reúna a través de los ministros o de los representantes permanentes, lo que implica que cada miércoles los Estados adoptamos en éste decisiones que nos comprometen irreversiblemente y gobiernan el Consejo de Europa y orientan sus planteamientos y acciones. Además de en su pleno ordinario semanal, puede el Comité de Ministros reunirse en formato de derechos humanos, dedicado a la ejecución de sentencias del TEDH, cuya supervisión y aprobación corresponde al Comité de Ministros, para lo que se reúne cada trimestre durante una semana; y puede reunirse a través de sus grupos de relatores de carácter temático –Derechos Humanos, Asuntos Jurídicos, Administración y Presupuestos, Asuntos Sociales, Educación y Cultura, Gobernanza Democrática, Relaciones Exteriores–, que orientan el quehacer en sus respectivos

ámbitos y se relacionan con los comités y órganos de gobierno de los convenios del Consejo de Europa en éstos, llegando a acuerdos que pasan el pleno como puntos *in the box* para su aprobación formal sin negociación, o constituyéndose en primera instancia de debate y negociación de lo que se tratará en éste. Preside el Comité de Ministros semestralmente –de noviembre a mayo y de mayo a noviembre– uno de sus Estados miembros por orden alfabético en inglés<sup>2</sup>, a través de su embajador representante permanente ERP (o de su ministro de Exteriores en la reunión ministerial anual), el Comité de Ministros en formato de derechos humanos el ERP de la presidencia siguiente y preside cada grupo de relatores del Comité de Ministros un ERP elegido por sus homólogos por un plazo de dos años. Cuentan los 224 convenios del Consejo de Europa con sus propios comités de Gobierno, en muchos casos con representantes de los gobiernos de cada Estado miembro –en general provenientes de los servicios centrales de los ministerios o instancias del Estado competentes en la materia– y en algunos casos –como el Comité Europeo de Derechos Sociales o el Comité de Prevención de la Tortura– constituidos por un grupo de expertos de número inferior al de Estados miembros –v.g. 15 frente a 46– elegidos por éstos en el Comité de Ministros, lo que conlleva las consiguientes campañas electorales e intercambios de apoyos. La Comisión de Venecia, Acuerdo Parcial ampliado del Consejo de Europa, está conformada por un miembro titular y uno o dos suplentes por cada Estado miembro, profesor de Derecho Constitucional o reconocido jurista propuesto por su Gobierno, pero experto independiente de éste. Los mandatos de los comités y sus trabajos, propuestas e informes reportan a los grupos de relatores competentes y tras ello, como punto *in the box* o *out of the box* al pleno de éste, conformándose así la pirámide de gobierno y dirección del Consejo de Europa que en éste culmina.

Frente al Ejecutivo, el Legislativo. Frente al Comité de Ministros, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (APCE), encarnación del alma dual y la doble legitimidad y motor que impulsa la construcción europea a través del Consejo de Europa realizada. Constituyen el Comité de Ministros y la APCE los dos órganos estatutarios del Consejo de Europa –como se les denomina en la jerga de éste, por ser los dos cuya existencia y funcionamiento fundamenta el Estatuto de Londres– y de alguna manera expresión y confluencia de la doble voluntad inspiradora y alumbradora de la construcción europea, de la voluntad de los parlamentarios y movimientos de la sociedad civil reunidos en La Haya, y de la de los gobiernos que firman el Estatuto en Londres. De ser voz de la ciudadanía y su pluralidad, y compromiso compartido de los gobiernos, generador de obligaciones de Derecho Internacional. Se compone la Asamblea de delegaciones parlamentarias de los parlamentos de los Estados miembros del Consejo de Europa, de número proporcional a su población, entre dos –los menos poblados– y 18 miembros –los más poblados– con sus respectivos suplentes, debiendo cada delegación reflejar la composición de su Parlamento y el debido equilibrio de género, lo que es revisado a inicios de año a efectos de obtener la correspondiente acreditación. A España le corresponde 12 miembros –seis del Senado y seis del Congreso de los Diputados– con sus respectivos suplentes. Se organiza en grupos

---

<sup>2</sup> Aunque los idiomas oficiales del Consejo de Europa son el francés y el inglés, a la hora de iniciar tras su creación la rotación de presidencias, De Gaulle impulsó que se siguiera el orden alfabético en inglés, lo que permitió a Francia (France) presidir antes que Alemania (Germany), lo que no hubiera ocurrido en francés (France frente a Allemagne).

políticos –Conservador, Popular, Liberal, Socialistas y Demócratas, Izquierda Unida Europea– a los que se adscriben los parlamentarios nacionales, respondiendo así a una doble lógica nacional y de posicionamiento político. Y funciona en sesiones plenarias trimestrales –en enero, abril, junio y septiembre-octubre– de una semana de duración, que se celebran en su sede en Estrasburgo, y reuniones intermedias de sus comisiones, que se celebran en París (en la sede del CEB). Mantiene en su funcionamiento relación con otras instituciones del Consejo de Europa –con la comparecencia en cada pleno del secretario general y de la Presidencia del Comité de Ministros y de otras instituciones y mecanismos del Consejo o de otras organizaciones internacionales con las que mantiene relación–, o autoridades de los Estados miembros u otros que ante la Asamblea comparecen; y desarrolla su labor de propuesta al Comité de Ministros o pregunta sobre sus actividades, o de elección de cargos como el propio secretario general –entre los candidatos seleccionados previamente por el Comité de Ministros– o los magistrados del TEDH –entre la terna propuesta por el Estado miembro–. La elaboración de sus resoluciones o sus recomendaciones al Comité de Ministros se hace sobre la base de un *Report* o Informe que elabora un miembro de la Asamblea elegido para ello tras la aprobación de la propuesta de elaboración de éste, que, con la asistencia de los letrados y funcionarios de la Asamblea, elabora a lo largo de uno a dos años antes de ser presentado con su propuesta de resolución y/o recomendación en comisión y pleno. Los *bureaus* del Comité de Ministros y de la APCE mantienen una relación y diálogo regular, y normalmente durante el pleno se reúne el Comité Conjunto Comité de Ministros-APCE, conformado por todos los miembros del Comité de Ministros –los ERP– y por el presidentes y vicepresidentes de la Asamblea, los de los grupos parlamentarios y los de las delegaciones parlamentarias de cada Estado miembro.

Constituye la Carta Europea de Autonomía Local la referencia fundacional de los principios compartidos de ésta y de los parámetros para la gobernanza de las entidades locales y regionales en el Consejo de Europa, e instituye ésta el Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa –compuesto por una Cámara de los Poderes Locales y otra de los Poderes Regionales, que pueden sesionar conjunta o separadamente según los temas– en la que están representadas, de forma similar a la APCE en proporción a su población, las autoridades locales y regionales. La delegación española está conformada por 12 miembros –seis alcaldes elegidos por la Federación Española de Municipios y Provincias, y seis miembros parlamentos autonómicos, con carácter rotatorio entre las Comunidades Autónomas– y sus respectivos suplentes, reflejando los resultados y representación obtenida en elecciones locales y autonómicas. Se reúne en Estrasburgo su plenario dos veces al año –marzo y octubre-noviembre– y entre éstos sus comisiones, evaluando periódicamente la aplicación de la Carta Europea de Autonomía Local en cada Estado miembro, realizando informes y propuestas sobre cuestiones que afectan a las entidades locales y regionales o que reflejan su perspectiva y contribución respecto a lo tratado en la agenda del Consejo de Europa.

Tiene la construcción europea la vocación de contar con la aportación y la voz de la sociedad civil, lo que en el Consejo de Europa tiene su reflejo institucional en la Conferencia de ONG Internacionales (CINGO), en la que están representadas ONG cuyo ámbito de actuación abarca varios Estados miembros, aportando de ésta su

perspectiva y propuestas, e interactuando con las demás instituciones del Consejo de Europa.

Este marco institucional reflejo de los poderes del Estado se completa en el primer nivel con el TEDH –que además de con los Estados en su conjunto representados por sus ERP y con los agentes (abogados) acreditados por éstos para intervenir ante éste en las demandas de que sean objeto (en el caso de España, la Abogacía del Estado ante el TEDH), se relaciona especialmente con los tribunales supremos y constitucionales de los estados miembros, responsables de la aplicación de su jurisprudencia e instancia previa al recurso ante el TEDH– y con el Comisario de Derechos Humanos –quien a su vez mantiene una estrecha relación con los ombudsmen de los Estados miembros–, e interactúa en el ejercicio de sus funciones con las autoridades y las sociedades de éstos y con el Comité de Ministros, la APCE y el resto de instituciones del Consejo de Europa, sin olvidar su facultad de personarse como *amicus curiae* en casos de su interés ante el TEDH.

Depende así, como en toda organización internacional y relación diplomática, la relación de cada Estado con el Consejo de Europa de la capacidad y dedicación de su Representación Permanente en éste y de los diplomáticos que dedican desde ella su vida y el argumento de su esperanza a la relación de su Estado con el Consejo de Europa, y corresponde a ésta –corresponde a éstos– ver el bosque por encima de los árboles, en gran angular y en el horizonte al que navegamos, hacerse la composición de lugar, analizar, diseñar y proponer horizontes y objetivos y cartas de navegación hacia éstos, para el Consejo de Europa y la Europa en construcción y a construir, y para su Estado en éste. Y depende así mismo de la dedicación –siempre en estos casos a tiempo parcial, como parte de responsabilidades institucionales más amplias– de sus parlamentarios en la APCE, de sus autoridades locales y regionales en el CPLR, de sus líderes de ONG en la CINGO, de las decenas de funcionarios de los ministerios u otras instancias del Estado competentes en cada caso, que participan en los comités de gobierno de los convenios del Consejo de Europa, de los expertos elegidos a propuesta de su Estado como miembros de Comités como el Europeo de Derechos Sociales o el de Prevención de la Tortura, de los miembros titular y suplentes por su Estado de la Comisión de Venecia. Depende de su participación como miembros de cada una de esas instituciones y comités, y de su implicación institucional en éstas, por ejemplo optando a su presidencia o vicepresidencias tras haber adquirido la experiencia y el conocimiento necesarios para ser elegidos para ello por el resto de los miembros, o en la APCE y en el CPLR optando a la presidencia de comisiones o de los grupos políticos respectivos, o asumiendo relatorías, o participando en misiones de observación electoral, o en la representación de esta institución en otras. Depende, también, de que las más altas autoridades del Estado prioricen en su acción e interlocución internacional la relación con el Consejo de Europa, sea invitando a las autoridades de éste a España, sea realizando visitas institucionales al Consejo de Europa, empezando por el jefe del Estado y los titulares de los poderes del Estado y, desde luego, el Ministerio de Asuntos Exteriores y sus altos cargos responsables de la relación con el Consejo de Europa. Depende, ciertamente, de que haya nacionales que hagan del servicio al Consejo de Europa objeto de su vocación y dedicación profesional, ciudadanos del Estado que sirvan lealmente como funcionarios del Consejo hasta llegar a las más altas posiciones en su Secretariado, y con ello reflejen al tiempo nuestra *Weltanschauung*, nuestra visión

del mundo y de la vida, el conocimiento de nuestra sociedad, nuestra cultura y ordenamiento jurídico. Depende, muy especialmente, de que nuestro Estado y nuestra sociedad, nuestro sistema político, se inspiren en su funcionamiento y hagan efectivos en su acción los principios de derechos humanos, Estado de derecho y democracia que constituyen el sentido, objeto y propósito del Consejo de Europa, y de la vocación de aportar nuestra experiencia en la conformación de los estándares y el monitoreo y cooperación para su realización.

Planteamiento esencial de todo Estado miembro en una organización internacional es responder al tiempo a un doble reto y condición: por un lado, el de la defensa de su posición, planteamiento e intereses; por otro, el de coconductor de la organización internacional y, como tal, codefinidor de sus objetivos y acciones, del horizonte de su navegación y sus hojas de ruta, de su interés general y sus vías de realización. Y es a la luz de ello que procede abordar la consideración del papel y los retos de la representación del Estado en cada institución u órgano del Consejo de Europa, con la conciencia de que la Política Exterior y la contribución a la construcción europea tiene su objeto y propósito, en este caso, en el ser y el hacer del Consejo de Europa, el ejercicio de su actoría internacional, lo que, aunque la afecte, va más allá de nuestra política interior y dista de ser lo mismo que hacer política interior con elementos exteriores. Y en particular, la del papel y función del Comité de Ministros como órgano de dirección y decisión última del Consejo de Europa, con la peculiaridad de constituir un Comité de Ministros sin ministros –o, dicho de otra manera, que se reúne habitualmente a través de los representantes permanentes de los ministros, a excepción de la reunión ministerial anual, con la responsabilidad de decisión comprometedor del Estado tres miércoles de cada mes– en el que los ERP y sus Estados afrontan un reto de conducción y visión en vertical y en horizontal. En vertical, la que va de los comités de gobierno de los convenios a los grupos de relatores del Comité de Ministros, a las reuniones de éste en formato de Derechos Humanos para la ejecución de sentencias del TEDH, a sus reuniones plenarias habituales a nivel de delegados de los ministros y a su reunión ministerial anual, o, extraordinariamente, la Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno. Extraordinariamente, pues extraordinarias han sido las grandes ocasiones que han motivado las cuatro cumbres que el Consejo de Europa ha tenido en sus 75 años de Historia, la última en mayo de 2023 en Rejkiavik, decidida en respuesta e impulso tras la agresión de la Federación Rusa a Ucrania en febrero de 2022 y el cese de ésta como Estado miembro del Consejo de Europa o la anterior, en Varsovia en 2004, tras la adhesión de los Estados de Europa central y oriental a la Unión Europea. En horizontal, en clave de la relación del Comité de Ministros con la APCE, el CPLR, el TEDH, el Comisario de Derecho Humanos, la CINGO y los acuerdos parciales del Consejo de Europa, como el CEB, la Comisión de Venecia o el Centro Norte Sur. Es el embajador, el diplomático, al tiempo gaviero y capitán de navío, veedor del bosque por encima de los árboles, del horizonte hacia el que navegar y el mar a atravesar y compositor de la sinfonía a tocar, la navegación a navegar y director de la orquesta. Se nos plantea así, como a cualquier otro Estado miembro del Consejo de Europa, el reto de cada músico tenga conciencia de formar parte de la orquesta, de tocar todos la misma partitura, de contar con un director que tenga la visión total de la partitura que queremos tocar y la capacidad de conducción de todos los músicos que participamos en su interpretación para que toquemos entre todos el mejor concierto posible y, sobre todo, el concierto que queremos tocar; para que seamos la España que queremos ser en el

Consejo de Europa y para que al hacerlo contribuyamos con nuestra acción, participación y aportación a que el Consejo de Europa cumpla plenamente sus funciones de preservación y promoción de los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho y desempeñe la actoría internacional que al efecto le corresponde en la arquitectura diplomática europea y global. Con la conciencia y asunción de que el Consejo de Europa, como cualquier otra organización internacional, es al tiempo foro y escenario de acción internacional de los Estados y actor internacional en construcción: nuestra acción en él responde al tiempo a la defensa y promoción de nuestros intereses y visiones en su seno, y a la aportación a la construcción de su actoría internacional y la coconducción de su acción internacional.

Puede así desarrollarse la acción de España, o de cualquier otro Estado miembro, en el Consejo de Europa en tres horizontes y círculos concéntricos:

- la supervisión sobre España por los diferentes mecanismos del Consejo de Europa y el seguimiento de las recomendaciones de sus instituciones, así como a los demás casos relacionados con España en el TEDH;
- la participación proactiva y propositiva en la agenda del Consejo de Europa, contribuyendo a su conformación, consenso e impulso, especialmente teniendo en cuenta los retos definidores hacia el futuro que se plantean ante la agresión de la Federación Rusa a Ucrania y el cese de la primera como Estado miembro del Consejo de Europa;
- la promoción en la agenda del Consejo de Europa de nuevos temas y cuestiones de interés para éste y para España, con el consiguiente efecto de aportación, iniciativa y actoría en su seno y potencialidad de desarrollo de nuevas dimensiones de la construcción europea y de contribución a ésta.

Lo que se haga o no en cada uno puede repercutir en los demás, planteándose el reto de generar una dinámica positivamente retroalimentada entre ellos. Reto, en definitiva, de ser Europa y no sólo estar en ella.

### **3. Una aproximación a la aportación de España a la construcción europea en el Consejo de Europa**

#### **3.1. Cumplimiento de un anhelo, realización de un sueño. Por palabra de honor**

Constituye la adhesión de España al Consejo de Europa el cumplimiento de un anhelo, la realización de un sueño, de una España querida y posible rechazada y frustrada por la Historia más triste de la Historia –por parafrasear la maldición del verso de Jaime Gil de Biedma–. La del discurso de Salvador de Madariaga en el Congreso de La Haya. La del encuentro, la reconciliación entre españoles del exilio y del interior en 1962, la reunión del Movimiento Europeo denostada por el régimen como el Contubernio de Múnich, sobre la base y la aspiración de un futuro común europeo. Forma parte esa vocación de participación en el proyecto de la construcción europea de la que España, como Estado, había sido excluida por su régimen político del imaginario colectivo deseado por quienes desde España y desde el exilio, y del consenso sobre la España a construir, el régimen político hacia el que transitar. No querían, no queríamos los

españoles transitar a un régimen democrático y un Estado de derecho cualquiera; sino a uno miembro del Consejo de Europa. No constituye así, en la perspectiva de los actores políticos y sociales que articulan y negocian la transición democrática tras la muerte del General Franco, la participación en el proyecto de la construcción europea encarnado por el Consejo de Europa y por las entonces Comunidades Europeas una opción de política exterior; sino elemento consustancial y definidor del régimen político a construir, el Estado a conformar y, al tiempo, garantía de no reversión a la tristeza de la Historia. Y tal vez sea por ello que España sea el único Estado, entre los miembros del Consejo de Europa, que, tras las primeras elecciones democráticas que señalan la transición desde el régimen autoritario, fue admitido como miembro del Consejo de Europa sin haber procedido a la elaboración, aprobación y entrada en vigor de la nueva Constitución democrática que permita al Consejo de Europa comprobar que se adecúa a sus estándares de derechos humanos, Estado de derecho y democracia; sino “por palabra de honor” –en la expresión con que el primer ERP de España en el Consejo de Europa, José Luis Messía, titula su memorias–, por la promesa, el compromiso de los representantes de todos los grupos políticos que componían las Cortes surgidas de las elecciones del 15 de junio de 1977, de que, si España era admitida como miembro en el Consejo de Europa, la Constitución que iban a elaborar se inspiraría y conformaría con los principios del Estatuto de Londres y la Convención Europea de Derechos Humanos. Muchas veces, al cenar en el comedor de la Residencia de la Representación Permanente de España ante el Consejo de Europa, he imaginado aquella cena del 11 de octubre de 1977, en ese mismo comedor, en que se fraguó la decisión compartida, desde el Partido Comunista a Alianza Popular, de expresar por parte de todos los miembros de la delegación –a los que se unió esa mañana Felipe González, recién llegado de España para acabar de convencer a la socialdemocracia del SDP alemán– ese compromiso ante el pleno de la Asamblea Parlamentaria el 12 de octubre y la aprobación en éste de la recomendación de aceptar la adhesión de España, que llevó a la decisión del Comité de Ministros que culminó con nuestro ingreso el 24 de noviembre de 1977. Y también, que han tenido lugar muchas recepciones, muchas celebraciones del 12 de octubre en sus salones; mas ninguna como aquella del 12 de octubre de 1977, improvisada por el embajador Messía al invitar a todo el Consejo de Europa tras la votación, en la que como nunca tuvo el vino o el champagne al brindar el sabor de la esperanza. Por esa palabra de honor elaboramos en esas Cortes no elegidas como constituyentes, la Constitución. La Carta Magna, el régimen político que conforma y al que transitamos, está instaurado, diseñado conforme a esa palabra, para ser Estado miembro del Consejo de Europa, conforme a los compromisos y estándares por éste requeridos. Ser Estado miembro del Consejo de Europa: esencia de lo que quisimos ser y somos.

No constituye por ello nuestra mayor aportación a la construcción europea en el Consejo de Europa lo que hagamos o digamos en éste; sino el Estado y la sociedad que somos, la Europa que en ésta y en éste cada día construimos o destruimos. Lo que puede darse en una doble dirección: la de los estándares y convenios, el Derecho del Consejo de Europa –*hard law* y *soft law*– hacia España y en España; y la de la experiencia y buenas prácticas de España hacia el Consejo de Europa, posibilidad y oportunidad de contribuir a la conformación de los estándares de éste, de que nuestra experiencia se conforme en ejemplo, guía y referente para la construcción en otros y por otros del espacio y proyecto compartido de derechos humanos, Estado de derecho y democracia.

Aproximarnos a la aportación de España a la construcción europea en el Consejo de Europa requiere mirar hacia atrás y hacia delante. Hacia atrás en la doble perspectiva, en mi caso, de mi experiencia como ERP de España en el Consejo de Europa entre agosto de 2018 y febrero de 2023, e histórica y en gran angular. Hacia delante, a modo de reflexión en clave de futuro.

### 3.2. Una consideración desde mi perspectiva y experiencia como ERP de España en el Consejo de Europa

Cuando al volver la vista atrás contemplo mi experiencia y recorrido como ERP de España en el Consejo de Europa, se me hace presente la agenda impuesta, los avatares de la Historia frente a los que tuvimos que reaccionar –como la pandemia del COVID-19 o la agresión de la Federación Rusa contra Ucrania– y se me hace presente la agenda propuesta, el horizonte hacia el que intentamos impulsar la navegación. Pues a pesar de las tormentas y los vientos en contra o a favor, flotar no es navegar y necesita Europa y la nave espacial Tierra un destino de horizontes y rutas de navegación. Se dio esa navegación, ese hacer y ser de España en el Consejo de Europa entre todos articulado y realizado, en esos tres círculos concéntricos a que me refiero en el apartado anterior y en algunas líneas de acción horizontales.

En el de la supervisión, explicación e interlocución sobre el cumplimiento por parte de España de los compromisos adquiridos en el Consejo de Europa, desde los informes en los diferentes comités establecidos por los convenios del Consejo, a las sentencias del mismo y las opiniones de la Comisión de Venecia, o la consideración de cuestiones relativas a nuestra coyuntura y actualidad política en la APCE u otros órganos del Consejo de Europa, y a los retos afrontados por el Estado de derecho en España. Con la conciencia de que la política hacia el Consejo de Europa, más allá de lo que se haga en éste o hacia éste, es la política del Estado en su conjunto; pues es fundamentalmente la política interior, nuestro funcionamiento como Estado en relación a su conformación como Estado de derecho, la democracia y los derechos humanos, lo que determina el cumplimiento de los estándares de derechos humanos, Estado de derecho y democracia del Consejo de Europa, y por ello objeto de supervisión, recomendación y juicio por parte de éste.

En el de la participación proactiva y propositiva en la agenda del Consejo de Europa distinguiría, por un lado, los “cisnes negros”, acontecimientos que han precipitado crisis sobrevenidas que han requerido reacciones, como [la pandemia del COVID-19](#) y [la agresión de la Federación Rusa a Ucrania](#); y, por otro, fenómenos estructurales definidores de nuestra era y condicionadores del futuro de la humanidad y del planeta y de la evolución de nuestras sociedades. Se me hace presente la suspensión de la vida por la pandemia del COVID-19 y el reto de que afrontarla no supusiera la suspensión de los derechos humanos, el Estado de derecho y la democracia, en todos los ámbitos y medidas que había que adoptar en relación a la declaración de los estados de alarma o excepción o cualesquiera otras medidas por parte de los Estados miembros; o las ámbitos de aplicación de todos los convenios y mecanismos del Consejo de Europa, del CPT al ECRI, del Convenio de Estambul y la Carta Social Europea a la Comisión de Venecia, y la intensa labor en el Comité de Ministros para adoptar las decisiones

necesarias, definidoras de estándares y criterios. Y la toma de conciencia sobre la importancia de los derechos relacionados con la salud y de las políticas públicas y la adecuada dotación del Estado del bienestar para hacer posible su realización, para hacer posible, en definitiva, la vida; de que no basta con el enfoque de los derechos humanos perseguidor del pecado de acción del Estado –la violación en su acción a través de su acción de los derechos humanos, sino que es necesario también abordar su pecado de omisión–, la violación por falta de acción, insuficiencia de políticas públicas o dotación del Estado del bienestar. De que los derechos humanos, el Estado de derecho y la democracia están estrechamente ligados al desarrollo, y no son posibles los unos sin el otro y viceversa. Se me hace presente, a lo largo de esos años, el esfuerzo por comprometer a la Federación Rusa con el cumplimiento de las obligaciones derivadas de su participación en el Consejo de Europa, de evitar, como señalaba a mi llegada el secretario general Thorbjørn Jagland, que un nuevo telón de acero cayera entre la Europa cuyos ciudadanos tenían la protección de la CEDH gracias a la posibilidad de demandar a su Estado ante el TEDH, y la Europa en la que no, como durante tantos años había sido el caso. Y el pálpito de la Historia, el tiempo acelerado e interesante, las horas graves a partir del 24 de febrero de 2022, que nos llevaron a decidir, primero, la suspensión de la Federación Rusa como Estado miembro del Consejo de Europa y, después, su cese como tal, el 16 de marzo de dicho año y la ceremonia, poco después, de arriar la bandera de la Federación Rusa de la entrada del *Palais de l'Europe* y su entrega a quien había sido hasta entonces nuestro colega en el Comité de Ministros, el correr de un puesto cada uno de nosotros en la mesa circular al quedar vacía su silla. La decisión de reafirmar, posteriormente en la reunión ministerial del Comité de Ministros de los días 19 y 20 de mayo en Turín, nuestro compromiso y otorgar un nuevo impulso político al Consejo de Europa ante los retos afrontados, convocando la Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno –la primera en 18 años, tras la de Varsovia en 2004, y la cuarta en la historia del Consejo de Europa– que se celebrará al año siguiente, el 17 de mayo de 2023 en Reikiavik. O la reunión ministerial del Comité de Ministros en mayo de 2019 en Helsinki, en la que decidimos iniciar el proceso negociador del Convenio Marco sobre Inteligencia Artificial y Derechos Humanos, Estado de derecho y Democracia, que ha culminado este año y se encuentra abierto a la firma de los Estados, convenio abierto del Consejo de Europa cuya negociación ha contado con la participación de Estados observadores como EEUU, México, Canadá y Japón, y que constituye el principal instrumento de Derecho Internacional para afrontar los retos que la inteligencia artificial plantea frente a los derechos humanos, el Estado de derecho y la democracia. O la consideración, en el Comité de Ministros, en la APCE y por el TEDH en su jurisprudencia, de los desafíos que el cambio climático presenta frente a la realización y respeto efectivo de los derechos humanos y las respuestas que desde el Consejo de Europa pueden aportarse frente a ello. O nuestro compromiso con la consideración de la dimensión social y la lucha contra las desigualdades, con los derechos sociales y la Carta Social Europea, y la satisfacción de la ratificación de su Protocolo adicional y el de las reclamaciones colectivas ante el Comité Europeo de Derechos Sociales. O la promoción en todo momento del enfoque y la igualdad de género, y del Convenio de Estambul sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, o el de Lanzarote para la protección de los niños contra la explotación y el abuso sexual.

En el de la promoción en la agenda del Consejo de Europa de nuevos temas y cuestiones de interés para éste y para España, se me hace especialmente presente nuestra contribución al desarrollo de su dimensión exterior y de su contribución al orden internacional y la gobernanza global y a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Nace el Centro Europeo para la Interdependencia Global y la Solidaridad, conocido como Centro Norte-Sur, como Acuerdo Parcial Ampliado del Consejo de Europa, de la campaña mundial de solidaridad norte-sur promovida por las Naciones Unidas, llevada a cabo en Europa por el Consejo de Europa, y de la Conferencia Internacional celebrada en la primavera de 1988 en Madrid con la que concluye –en la que tuve ocasión de participar como joven diplomático destinado en el Gabinete del secretario de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica–, cuyo llamamiento a que la solidaridad no se quedara en el recuerdo de una campaña, sino que contara con un instrumento y catalizador para impulsarla hacia delante, fue respondido por el Presidente del Gobierno de Portugal, Mario Soares, con la oferta de que si el Consejo de Europa promovía la creación de un Centro para ello, Portugal ofrecía albergar su sede en Lisboa. Fruto de esa oferta y las negociaciones a que dio lugar fue la adopción del Acuerdo Parcial Ampliado y la creación del Centro en 1989, del que España es miembro fundador. Desde entonces, con una estructura de gobernanza cuatripartita en la que están representados tanto los gobiernos de sus Estados miembros a través de sus representantes permanentes en el Consejo de Europa como los parlamentos –la APCE y el Parlamento Europeo–, los poderes regionales y locales –el CPLR y el Comité de las Regiones de la UE– y la sociedad civil –designados por la COING–, que se refleja en la participación en sus programas y actividades, abierto a los no Estados miembros del Consejo de Europa –actualmente Marruecos, Argelia, Túnez, Cabo Verde y la Santa Sede–, con fuerte presencia del Magreb –ha recorrido un largo camino como instrumento y voz para que la Europa construida desde el Consejo de Europa sea la de la interdependencia global y la solidaridad, con sus programas de educación global para la ciudadanía, empoderamiento de las mujeres y juventud, y sus eventos emblemáticos como el Premio Norte Sur y el Foro de Lisboa–. Habiendo sido elegida España para la presidencia de su Comité Ejecutivo en la primavera de 2018, me correspondió ejercer ésta desde mi incorporación en agosto de 2018 hasta la finalización de nuestro segundo mandato en junio de 2022, en un período en el que el Centro afrontó la conmemoración de su 30 aniversario mirando hacia atrás y poniendo en valor en camino recorrido y hacia delante, aprobando un *Vision Paper* definidor de su visión, prioridades estratégicas y líneas de acción para un impulso renovado, orientado hacia la contribución a los ODS, al diálogo intercultural e intercivilizacional, a la arquitectura diplomática euro-mediterránea y la Política de Vecindad del Consejo de Europa y a la explicación y conocimiento de los convenios del Consejo; la articulación de la solidaridad ante la pandemia del COVID-19, con un llamamiento y una campaña para ésta; y muchos otros retos.

Constituyó el ejercicio de la presidencia del Centro Norte Sur ocasión de aportación y realización de ideas para contribuir desde ella a la construcción exterior de Europa, mas también, y al tiempo para el conocimiento de las relaciones exteriores y la actoría internacional del Consejo de Europa, con sus presencias y sus ausencias, su ser y su podría ser, identificando al respecto el doble reto de articular sistemáticamente su contribución a los ODS y de ir más allá de la Política de Vecindad que, como respuesta

a las primaveras árabes, había creado el Consejo de Europa como principal instrumento y expresión de sus relaciones exteriores. Fue precisamente la reflexión sobre el futuro de la Política de Vecindad con ocasión de su décimo aniversario, objeto de la agenda de la reunión ministerial del Comité de Ministros celebrada el 4 de octubre de 2010 lo que permitió a España plantear, en la intervención de la ministra González Laya, la necesidad de abordar ésta desde la consideración más amplia de ambas cuestiones, proponiendo que la vecindad se considerara no sólo en sentido geográfico sino también político constitucional, especialmente hacia el otro lado del Atlántico. Con base en ello, ante la invitación de la presidencia alemana del Comité de Ministros a presentar por escrito aportaciones a la reflexión estratégica que el Comité debía acometer, presenté sendos *non papers* sobre la proyección exterior y la actoría internacional del Consejo de Europa y sobre su contribución a los ODS, promoviendo a partir de ahí, por un lado, en el Comité de Ministros su consideración de cara a las decisiones de orientación estratégica que se planteaban para la ministerial en 2021 bajo presidencia alemana; y, por otro, que se tuviera en cuenta por el relator del Informe de la APCE sobre la visión de ésta al respecto de las prioridades estratégicas del Consejo de Europa, Tiny Cox, como quedó reflejado en la resolución y la recomendación de la APCE sobre el Marco Estratégico, que abogaba por consolidar el papel del Consejo como un pilar del orden regional en Europa, promover las relaciones del Consejo tanto por su vecindad geográfica como por su proximidad política con Estados y organizaciones internacionales, la proyección exterior de sus convenios e instrumentos jurídicos, su contribución a la gobernanza global y a la consecución de los ODS. Fruto de ello, en la reunión del Comité de Ministros del 21 de mayo de 2021 en Hamburgo, haciéndose eco de las propuestas presentadas por España, los ministros decidieron, con ocasión de la revisión de la Política de Vecindad, instruir a sus delegados *“to also reflect on the contribution of the Organisation to the international order and global governance, as well as to the achievement of the Sustainable Development Goals (SDGs)”*. Al decidir sobre la ejecución y seguimiento de las decisiones de la ministerial, el Comité de Ministros decidió encomendar a su Grupo de Relatores de Relaciones GR-EXT llevar a cabo, junto a la revisión de la Política de Vecindad, el proceso de revisión y de reflexión encomendado, al tiempo que presenté mi candidatura para presidir el Grupo en el mandato que iniciaba ese verano, siendo elegido como presidente del mismo por el Comité de Ministros, realizando como tal una propuesta para el desarrollo del proceso de reflexión encomendado, en línea con lo propuesto en los *non papers* referidos, tanto en el qué como en el cómo. En el qué, planteando que se desarrollara en las siguientes direcciones: relaciones con los Estados observadores y otros Estados no miembros que comparten los principios fundamentales de derechos humanos, Estado de derecho y democracia del Consejo de Europa; relaciones con organizaciones regionales relevantes (es decir, que trabajan en derechos humanos, el Estado de Derecho y la democracia), como la Unión por el Mediterráneo, la Organización de Estados Americanos (OEA), el Sistema Iberoamericano, la Organización Internacional de la Francofonía, la Unión Africana y otras que se consideren; promoción a otros Estados no miembros de los convenios y mecanismos del Consejo de Europa abiertos a los Estados no miembros; las relaciones y el diálogo del Consejo de Europa con el sistema de las Naciones Unidas y otros foros mundiales para contribuir a la gobernanza global, incluyendo la realización de los ODS. En el cómo, se planteaba, en una primera fase, por un lado, requerir a las instituciones o mecanismos del Consejo de Europa en relación a otros actores internacionales un informe sobre el estado de situación de sus relaciones

internacionales, proyección exterior y aportación a la gobernanza global y a los ODS, lo que permitió conocer la condición y abordar la interlocución a partir del conocimiento de éste, al tiempo que constituyó un excelente ejercicio de conocimiento del estado de las relaciones internacionales del Consejo de Europa en su conjunto. Por otro, organizar, a través de intercambios de puntos de vista en reuniones formales e informales del GR-EXT o del presidente de éste, la interlocución con las instituciones y acuerdos parciales relevantes del Consejo de Europa –que se ha llevado a cabo con la APCE, el TEDH, la comisaria de Derechos Humanos, el Congreso de Poderes Locales y Regionales, la Conferencia de ONG Internacionales, la Comisión de Venecia y el Centro Norte Sur– y con el presidente de la APCE, Tiny Cox, en su condición de relator del Informe sobre la visión de la APCE respecto de las prioridades estratégicas del Consejo de Europa, que contenía los planteamientos de ésta en relación al objeto de la reflexión. Se han mantenido también reuniones del GR-EXT con los Estados observadores del Consejo de Europa y una temática sobre la promoción exterior de los convenios e instrumentos del Consejo; así como consultas por vídeo conferencia como presidente del GR-EXT junto a los servicios relevantes de la Secretaría General con la Unión por el Mediterráneo, la OEA, el Sistema Iberoamericano, la Organización Internacional de la Francofonía e International IDEA. Con esta base, como presidente del GR-EXT elaboré, con la asistencia del secretariado del Comité de Ministros, un informe de desarrollo del proceso y conclusiones preliminares sobre la proyección exterior del Consejo de Europa para su contribución al orden internacional y la gobernanza global, así como a los ODS, que fue debatido y asumido por éste como propuesta al Comité de Ministros para su adopción, siendo recogido en la decisión de la reunión ministerial celebrada bajo presidencia italiana el 20 de mayo de 2022 en Turín, en la que se encomendó al Comité continuar y culminar el proceso, al tiempo que se asumieron las líneas y planteamientos acometidos en éste.

Se planteó como reto fundamental de la reunión del Comité de Ministros en Turín, articular la respuesta a la agresión rusa a Ucrania y la reafirmación del compromiso con el Consejo de Europa, sus principios y convenios y mecanismos tras el cese de la Federación Rusa como Estado miembro del mismo, constituyendo al efecto su principal decisión la de convocar, por primera vez desde 2004, la celebración de una Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno a celebrarse bajo presidencia islandesa en la primavera de 2023. La culminación del proceso de reflexión encomendada al Comité de Ministros a través del GR-EXT, afrontaba así un reto y oportunidad únicos: la de contribuir a la visión y decisión sobre el Consejo de Europa y su futuro que se definiría en la Cumbre, incorporándose así, al más alto nivel, al acervo definidor del Consejo en clave de futuro. Con ese ánimo acometimos, por un lado, la culminación del proceso de reflexión –llevando a cabo, entre otras, consultas con el sistema de las Naciones Unidas– y la elaboración de su informe y recomendaciones finales en el segundo semestre de 2022, y, por otro, la promoción de la asunción, objeto de creciente consenso en el seno del Comité de Ministros y de la APCE, de la proyección exterior del Consejo de Europa y su contribución al orden internacional y la gobernanza global, así como a los ODS, como uno de los elementos esenciales y definidores de la Declaración a adoptar por los jefes de Estado y de Gobierno en la Cumbre. Y así, constituyó una satisfacción, al finalizar mi destino en Estrasburgo, en febrero de 2023, poder dejar ese informe y una propuesta de consideraciones para su asunción y reflejo en la declaración de la Cumbre que se constituyó en referente para su negociación en este ámbito. Y al leer la Declaración de

Reikiavik –*United around our values*– adoptada en la Cumbre celebrada en dicha capital los días 16 y 17 de mayo, no puedo dejar de tener una sensación de misión cumplida al contemplar entre los elementos definidores de la visión del Consejo de Europa recogidos en su tercer apartado –*United in our vision of the Council of Europe*– esa consideración de la proyección exterior del Consejo y su contribución a los ODS, en las diferentes líneas que habíamos apuntado, con lo que supone de cambio de paradigma, de asunción de que la Europa que construimos desde el Consejo de Europa se construye, también, fuera de Europa, contribuyendo al orden internacional, a la gobernanza global y al desarrollo.

Más allá de esos círculos concéntricos, no quisiera dejar de referirme a la aportación durante mi mandato a dos líneas de acción horizontales articuladoras del ser del Consejo de Europa en España y de España en el Consejo de Europa: la suscripción y ratificación por parte de España de convenios de éste y la promoción del uso del español. En el primer sentido, se procedió a la ratificación de nueve convenios y a la firma de dos, entre los que destaca la ratificación de la Carta Social Revisada y la adhesión al mecanismo de reclamaciones colectivas en mayo de 2021, convirtiéndose con ello España en uno de los tres Estados miembros que han asumido el máximo compromiso posible con los derechos sociales en el Consejo de Estado. En el segundo, constituyó una satisfacción ver levantar el telón, el 5 de mayo de 2022, aniversario de la creación del Consejo de Europa, de su página web y su cuenta de Twitter en español – en términos similares a los que se ofrece en alemán, italiano y ruso–, fruto de una línea de trabajo acometida y promovida durante esos años, que, partiendo de la traducción al español de las sentencias del TEDH y a través de una interlocución sistemática con las autoridades y actores relevantes y de una orientación estratégica de nuestras contribuciones voluntarias, se había reflejado también en la traducción al español por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de las opiniones y documentos de la Comisión de Venecia, y en iniciativas como la elaboración de libros y traducción al español de publicaciones con el TEDH y la Comisión de Venecia, especialmente los libros colectivos *Construyendo los derechos humanos en Estrasburgo. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Consejo de Europa (2020)*<sup>3</sup> –elaborado con ocasión del 70 aniversario del Consejo de Europa y el 60 aniversario del TEDH, contando con la participación de los funcionarios españoles del Consejo y de figuras de referencia de nuestra contribución a éste– y *Estado de Derecho, democracia y globalización. Una aproximación a la Comisión de Venecia en su XXX aniversario (2022)*<sup>4</sup> –elaborado con ocasión del 30 aniversario de la Comisión–. Satisfacción y, al tiempo, potencialidad de contribuir hacia esa proyección del Consejo de Europa y la doctrina del TEDH y la Comisión de Venecia al mundo que habla, sueña y vive en español.

---

<sup>3</sup> María Elósegui Itatxo, Carmen Morte Gómez, Anna Maria Mengual i Mallol y Guillem Cano Palomares (coordinadores), *Construyendo los derechos humanos en Estrasburgo. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Consejo de Europa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020. Vid en éste mi ensayo “El Consejo de Europa y el sistema de la Convención Europea de Derechos Humanos en el gran angular”.

<sup>4</sup> Josep Maria Castellà Andreu, Manuel Montobbio y Simona Granata-Menghini (codirectores), *Estado de Derecho, democracia y globalización. Una aproximación a la Comisión de Venecia en su XXX aniversario*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2022. Vid en éste mi ensayo “Estado de Derecho, democracia y orden internacional. Una reflexión en el 30 aniversario de la Comisión de Venecia”.

### 3.3. Una perspectiva histórica y gran angular

#### 3.3.1. *Al volver la vista atrás*

Tarde del 2 de octubre de 2019, conmemoración del 70 aniversario del Consejo de Europa en el Teatro de la Ópera Nacional del Rin en Estrasburgo. Tras el discurso del presidente Emmanuel Macron como anfitrión, concluye con el discurso como invitado especial de la ceremonia del presidente Felipe González en reconocimiento a su contribución a la construcción europea. Pues se ha hecho tradición que esas celebraciones cuenten cada década con el discurso reconecedor de la aportación de una gran figura de ésta, habiendo sido la anterior la de Mijaíl Gorbachov. Entre los invitados especiales para esta ocasión se encuentran Marcelino Oreja, secretario general del Consejo de Europa entre 1984 y 1989, Miguel Ángel Martínez, presidente de la APCE de 1992 a 1996 –también lo fueron José María de Areilza (1981-1983), Lluís Maria de Puig (2008-2010) y Pedro Agramunt (2016-2017)–, Álvaro Gil-Robles, primer comisario de Derechos Humanos (1999-2006) y Miguel Ángel Moratinos, presidente del Comité de Ministros entre noviembre de 2008 y mayo de 2009, quien hubo de cancelar su participación prevista Llibert Cuatrecasas, presidente del CPLR de 2000 a 2002 (como de su entidad precedente lo había sido también Antoni Siurana, entre 1985 y 1987). Esa imagen, esa presencia bien pudiera simbolizar la presencia, la participación y aportación de España al ser y al hacer del Consejo de Europa, a la construcción de Europa desde y a través del Consejo. Como lo hace la relación de nuestros conciudadanos que lo han servido en calidad de funcionarios en todos los ámbitos, algunos en posiciones muy destacadas, los diplomáticos y funcionarios que hemos representado a España en éste a todos los niveles y ámbitos, los diputados y senadores que han integrado la delegación española en la APCE, los alcaldes y parlamentarios autonómicos que han integrado la delegación española en el CPLR, los juristas que han sido magistrados por España en el TEDH, o miembros de la Comisión de Venecia, todos aquellos, en definitiva, han contribuido con su vida y con su esperanza al ser de Europa a través del Consejo de Europa.

Presencia, participación y aportación en el quiénes y en el qué, reflejada en los nombres de los Convenios de Lanzarote –sobre la protección de la infancia contra la explotación y el abuso sexual–, de Oviedo –sobre derechos humanos y biomedicina–, de Santiago de Compostela –sobre tráfico de órganos de seres humanos– y de Granada –para la protección del patrimonio arquitectónico europeo–; en los itinerarios culturales europeos –que inician su andadura con la declaración como tal del Camino de Santiago–, la apertura hacia la ampliación tras la caída del muro de Berlín o el impulso fundacional de la Comisión de Venecia, por destacar algunos elementos del legado de Marcelino Oreja como secretario general; en la conformación de la institución del comisario Europeo de Derechos Humanos, marcada por el impulso fundacional de Álvaro Gil-Robles como primer titular de ésta; en el Centro Norte Sur y en el planteamiento y desarrollo de la proyección exterior del Consejo de Europa y su contribución al orden internacional y a la gobernanza global, así como a los ODS; en tantas otras ideas y avances institucionales del Consejo de Europa que llevan la impronta y aportación de España.

De España en el Consejo de Europa, y del Consejo de Europa en España, reflejada en su imbricación en la conformación de nuestro ordenamiento jurídico, la adaptación de éste a sus convenios y recomendaciones y estándares y a la jurisprudencia del TEDH y

el funcionamiento de nuestro sistema judicial con éste como última instancia de recurso y apelación tras agotar los recursos internos, garantía de la vigencia y aplicación de la Convención Europea de Derechos Humanos, las a menudo invisibles o ventrílocuas lianas que atan al Leviatán y hacen posible el pasillo estrecho por el que camina nuestra libertad; en la adaptación a sus estándares de nuestras políticas públicas y la acción de las instituciones y poderes del Estado en todos sus niveles y ámbitos; en el espacio compartido de derechos humanos, Estado de Derecho y democracia, la Europa en la somos, que somos y queremos ser. Que es promesa y de la somos promesa.

### 3.3.2. *En gran angular*

Se nos plantea un reto fundamental de catalización, de implicación del conjunto del Estado y la sociedad en el ser de España en el Consejo de Europa y del Consejo de Europa en España para realizar nuestra contribución a la construcción europea en toda su potencialidad. Con la conciencia de que Europa está siempre en construcción, como lo están los derechos humanos, el Estado de derecho y la democracia, y nada hay que dar por eterno, supuesto o evidente. De que ha habido, hay y habrá tiempos de avance, de olas en flujo y de retroceso o de riesgo, de olas en reflujo; y que los signos del que vivimos nos muestran vientos y corrientes en contra ante los que navegar, de populismo y de política de las emociones, de retos globales que afectan a la supervivencia del planeta como el cambio climático o a nuestra propia condición humana como la inteligencia artificial.

Reto para el Estado y reto para la sociedad: contribuir a afrontarlo constituía tal vez el sentido y propósito último del seminario anual que este año 2024 el Consejo Federal Español del Movimiento Europeo y el *Consell Català del Moviment Europeu* han organizado en Cervera los días 27 y 28 de septiembre, dedicado a la presencia y aportación española en el Consejo de Europa, cuyas ponencias dan lugar al libro colectivo que motiva el escribir de este ensayo. A partir de la afirmación de Trotsky de que "sin el partido bolchevique, el descontento popular sería como el vapor no encerrado en un cilindro", nos hablan las teorías de la revolución del cilindro de Trotsky: bien puede ser o podemos hacer de ese seminario y del libro a que da lugar cilindro de Trotsky que aglutina las aportaciones de muchos de quienes hemos dedicado nuestra vida y hemos hecho argumento de nuestra esperanza en ser de España en el Consejo de Europa, la aportación de España a la construcción europea desde el Consejo de Europa, ocasión para hacer un alto en el camino, darlo a conocer y a reflexionar, mirar hacia atrás y hacia delante, inspirarnos y aspirar para seguir haciendo camino al andar. Europa se construye, también, con el escribir de la pluma sobre el papel, del teclado sobre el ordenador. Importa en este sentido especialmente, que el Consejo de Europa tenga quien le escriba desde la sociedad civil, que el Movimiento Europeo haga objeto de su atención y de su acción el Consejo de Europa y no sólo la Unión Europea, que la casa de la construcción europea no haga olvidar o dejar de tener presentes sus cimientos, a ese hermano mayor e hijo primogénito del Congreso de La Haya del que también nació. Que, a este seminario, a este libro, sigan muchos más en el pensamiento y la acción del Consejo Federal Español y del *Consell Català del Moviment Europeu*. Una dedicación al Consejo de Europa desde la sociedad y en la sociedad que bien pudiera contemplarse también en el ámbito académico, con la dedicación también a éste, por ejemplo, de las

cátedras Jean Monnet, o la creación de otras específicamente dedicadas al Consejo de Europa.

### 3.4. Mirando hacia delante

Decía John F. Kennedy a sus conciudadanos que no preguntaran qué podía hacer América por ellos, sino qué podían hacer ellos por América. Nos decía Gabriel Celaya que la poesía es un arma cargada de futuro que te apunta al corazón. Nos dispara el futuro sus preguntas y nos las dispara el Consejo de Europa y la Europa en construcción y a construir. Nos preguntan qué podemos hacer nosotros, cada uno, por Europa, por la humanidad, por el planeta, por la vida.

Nos decía Jean Monnet en sus memorias que nada es posible sin las personas, ni nada permanece sin las instituciones. Que las personas pasan y lo que podemos hacer para dejar a los que vienen tras nosotros, son las instituciones, cuya vida es infinitamente más larga que la de las personas y pueden, si están bien construidas, acumular y transmitir la sabiduría a las generaciones sucesivas. Pues sólo las instituciones pueden devenir más sabias, permitir a las generaciones venideras construir a partir de lo aprendido por las precedentes. Cuando dejamos de encarnar el personaje que fuimos en el Consejo de Europa para dar paso a la persona que somos por encima, por debajo y más allá de los personajes que encarnamos a lo largo de la obra de la vida en el Gran Teatro del Mundo, cuando dejamos las instituciones a las que hemos servido, nos alberga la esperanza de que la vida, el alma y el ensueño que hemos dejado en ella permita a quienes nos suceden ir más allá en el camino iniciado sobre las cenizas de la guerra, las heridas del alma en 1948 en La Haya: seguir construyendo Europa. Otros tendrán que afrontar desde las instituciones representando a España las preguntas que plantean la supervisión sobre España por los diferentes mecanismos del Consejo de Europa y el seguimiento de las recomendaciones de sus instituciones, así como los casos relacionados con España en el TEDH; la participación proactiva y propositiva en la agenda del Consejo; y la promoción en la agenda del Consejo de Europa de nuevos temas y cuestiones de interés para éste y para España. Todos, siempre, desde la ciudadanía. Nos decía Newton que podemos ir más allá porque caminamos sobre hombros de gigantes. La altura de la esperanza, de la visión y de la ambición y voluntad política de quienes iniciaron el camino hace 75 años nos dispara y plantea la pregunta de cuál es la esperanza, las esperanzas, que queremos iluminar, realizar en la Historia: de su altura, de su grandeza, depende nuestra contribución a la construcción de la Europa de los próximos 75 años.

Se escribe Europa en prosa y se escribe en verso. Se construye con la razón, con el espíritu –el espíritu de las Leyes, las luces de Las Luces– y se construye con el corazón, se construye con el alma. Pues difícilmente sólo con la razón, difícilmente sin el alma podrá ser, podrá encarnar lo que somos más allá de donde somos. Es la nuestra, como nos dice Simone Weil en *L'enracinement*, un alma enraizada, verticalmente en la cadena de los padres y antepasados que nos preceden y de los hijos y nietos que nos siguen, horizontalmente con nuestro tiempo y nuestra época, nuestro espacio, nuestro(s) imaginario(s) colectivo(s) e identidades colectivas, culturas y civilizaciones de las que formamos parte, los retos de la humanidad compartida. Si están nuestras raíces conectadas a su tierra, buscan nuestras ramas encontrarse en el cielo con nuestra

común condición humana y con el alma universal, y puede ser ese encontrarse el cielo interacción entre el *ying* y el *yang* mutuamente transformadora. Está nuestra alma individual conectada al alma colectiva y al alma universal de la que todos somos parte, en cada uno de nosotros caída. Nos decía también en su obra Simone Weil que más que derechos humanos hay obligaciones humanas, pues al no cumplirlas dañamos nuestra alma, dejamos de ser lo que en esencia somos y podemos ser y lo son porque son exigencias para la alimentación, el cuidado, el encuentro con el alma universal de la que todos somos parte y en todos habita, la atención a sus necesidades y con ello la realización de nuestra esencia y el encuentro con nosotros mismos, avanzar en el camino hacia ser lo que podemos llegar a ser. Se construye Europa hacia dentro y se construye hacia fuera. Se construye en el nosotros y se construye en el yo. En Europa y en el mundo. En la política y en la cultura, como nos reclama también en sus memorias Jean Monnet. Se nos plantea el reto, en la era de la globalización, de la navegación de la nave espacial Tierra destino futuro, de la construcción en común de la universalidad común. Nos decía Kant que el hombre es el único ser que se trasciende a sí mismo. De ese trascender, ese ir más allá y al tiempo más adentro, esa aspiración de la dignidad y la condición humana, ese anhelo de paz y de realización de los valores, los principios y las ideas que en la Europa assolada por la guerra nos llevaron al Congreso de La Haya y, de ahí, a la creación del Consejo de Europa y de la Unión Europea, está hecho el impulso que nos lleva a seguir en el camino, el argumento de la esperanza que queremos hacer presente.