

**SOBRE CIERTOS ELEMENTOS DE DÉFICIT DEMOCRÁTICO
EN EL SENO DEL CONSEJO DE EUROPA***

***CONCERNS OVER CERTAIN FEATURES OF DEMOCRATIC
DEFICIT WITHIN THE COUNCIL OF EUROPE***

JEAN-MICHEL BELORGEY

Ex Presidente del Comité Europeo de Derechos Sociales

Consejero de Estado Honorario

*Parlamentario honorario y ex presidente de la Comisión de asuntos culturales,
familiares y sociales de la Asamblea Nacional francesa*

Cómo citar este trabajo: Belorgey, J.M. (2022). Sobre ciertos elementos de déficit democrático en el seno del Consejo de Europa. *Lex Social, Revista De Derechos Sociales*, 12 (1), pp. 10-17. <https://doi.org/10.46661/lexsocial.6473>

RESUMEN

El autor expresa en el artículo su inquietud por las tendencias que, en el curso de los últimos años, han llevado al Consejo de Europa a no guardar coherencia en su propio funcionamiento con los tres pilares sobre los que se asienta la Organización (derechos humanos, democracia y Estado de Derecho). En este sentido, en la primera parte el autor relaciona esa preocupación con un exceso de burocratización y una inconsistencia con el respeto del imperio de la ley en los procedimientos internos. A continuación, la segunda parte ilustra dicha preocupación con episodios lamentables (referentes a la modificación del reglamento interno o a la elección de los órganos representativos) en los que se ha visto implicada la Conferencia de las OING en el seno del Consejo de Europa. En fin, el autor reflexiona sobre la necesidad de reforzar los pilares del Consejo de Europa reduciendo el déficit democrático en su funcionamiento interno.

* Traducción del original francés por Luis Jimena Quesada (Universitat de València).

PALABRAS CLAVE: Pilares del Consejo de Europa, imperio de la ley, déficit democrático, Conferencia de las OING, libertad de asociación.

ABSTRACT

In this paper, the author expresses his concerns over recent trends that have led the Council of Europe to be inconsistent with its own functioning and pillars on which it is based (human rights, democracy and the rule of law). In the first part, the author relates this concern to the excessive bureaucratization and to an inconsistency with the respect for the rule of law in international procedures. The second part illustrates this concern with regrettable episodes (concerning the modification of the rules of procedure or the election of representative bodies) which the Conference of INGOs within the Council of Europe has been involved in. Finally, the author reflects on the need to strengthen the pillars of the Council of Europe by reducing the democratic deficit in its internal functioning.

KEYWORDS: Council of Europe pillars, rule of law, democratic deficit, Conference of INGOs, freedom of association.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN: PREOCUPACIONES ACERCA DE LA BUROCRACIA Y EL RESPETO DEL IMPERIO DE LA LEY EN EL SENO DEL CONSEJO DE EUROPA.

II. ILUSTRACIÓN DE ESAS PREOCUPACIONES EN EPISODIOS LAMENTABLES ACAECIDOS EN LA CONFERENCIA DE LAS OING DEL CONSEJO DE EUROPA.

III. REFLEXIÓN FINAL: LA NECESIDAD DE REFORZAR LOS PILARES DEL CONSEJO DE EUROPA Y DE REDUCIR LOS ALARDES DE DÉFICIT DEMOCRÁTICO

IV. BIBLIOGRAFÍA

I. INTRODUCCIÓN: PREOCUPACIONES ACERCA DE LA BUROCRACIA Y EL RESPETO DEL IMPERIO DE LA LEY EN EL SENO DEL CONSEJO DE EUROPA

Hace ahora poco más de diez años, cuando todavía era miembro del Comité Europeo de Derechos Sociales, sentí la necesidad de expresar en las columnas de la *Revue Administrative* mi preocupación por las tendencias que comenzaban a emerger en el seno del Consejo de Europa¹.

¹ BELORGEY, Jean-Michel: “Le Conseil de l’Europe au milieu du gué”, *Revue administrative*, núm. 372, 2010, pp. 625-626.

Utilizando un modo más distante, retomé estas preocupaciones en la novela policíaca etnológica titulada *Agorafobia*, publicada íntegramente hace dos años en la Revista *Lex Social* (con una introducción de Luis Jimena Quesada), enfatizando la dimensión de puesta en guardia que esta obra comportaba; una alerta en parte imaginativa y en parte descriptiva, a propósito de las derivas observadas en la conducta de los responsables de la política del Consejo de Europa y en la actitud de los representantes gubernamentales en el seno de varias instancias como el Comité de Ministros².

Los incidentes -por utilizar una palabra susceptible de ser sustituida por otras más enérgicas- que se han producido en el marco de la Conferencia de las Organizaciones Internacionales No Gubernamentales (OING) a finales de 2020 e inicios de 2021³ y que me han llevado, destacando excepcionalmente algunos de los títulos que me avalaban, a acudir a un cierto número de autoridades del Consejo de Europa (el Presidente de la Asamblea Parlamentaria, el Presidente del Congreso de Poderes Locales y Regionales, la Secretaria General), han planteado mis preocupaciones y las de otros observadores con una tal intensidad que no alcanzo a explicarme la ausencia de reacción por parte de los interlocutores a los que había interpelado⁴.

Mis afirmaciones y comentarios en la correspondencia que había quedado sin respuesta incluían deliberadamente varias categorías de cuestionamientos: sobre las relaciones entre el Consejo de Europa y la Unión Europea, o también sobre el legitimismo del que se han apoderado ciertos funcionarios y otro personal del Consejo, como los llamados expertos independientes, así como ciertas formaciones asociativas con respecto a las cuales uno llega a preguntarse si están dando la espalda a la vocación del mundo asociativo de imaginar, contestar o reclamar, prefiriendo en cambio saldar cuentas y organizar proscripciones o exclusiones bajo el signo de una connivencia con otros partidarios del desorden establecido.

² BELORGEY, Jean-Michel: «Agorafobia. La compleja construcción de la casa común europea de los derechos sociales», *Lex social: revista de los derechos sociales*, n.º. 1, 2018, pp. 284-339. Recuperado a partir de https://www.upo.es/revistas/index.php/lex_social/article/view/2924

³ N. del Trad. El autor se refiere a las fuertes controversias que se suscitaron en el seno de la Conferencia de las OING a cuenta de la adopción del nuevo Reglamento de la Conferencia el 16 de diciembre de 2020 (en condiciones que han sido criticadas o denunciadas por falta de transparencia y por abuso de la no presencialidad vinculada con la crisis provocada por la pandemia de Covid-19, con inadmisiones inmotivadas de enmiendas al proyecto de nuevo Reglamento, etc.), así como los enfrentamientos planteados con motivo de las candidaturas para las elecciones tendentes a renovar la comisión permanente y la misma presidencia de la Conferencia entre febrero y abril de 2021 (en cuyo polémico contexto intervino el llamado “Comité de verificación y litigiosidad” de la Conferencia de las OING -“Comité de Vérification et Litige/Verification and Dispute Committee”- con respecto a la inadmisibilidad de algunas candidaturas, y surgieron críticas igualmente a la supuesta irrupción parcial a favor de una candidatura por parte de la Directora general de la democracia del Consejo de Europa, en el sentido de prácticamente pretender dejar desprovista de cualquier valor la misma celebración de dichas elecciones).

⁴ N. del Trad. El autor alude a una amplia nota (en la que se basa principalmente el presente trabajo) en donde criticaba los citados hechos controvertidos, una nota que las autoridades destinatarias del Consejo de Europa han ignorado, sin tan siquiera acusar recibo.

II. ILUSTRACIÓN DE ESAS PREOCUPACIONES EN EPISODIOS LAMENTABLES ACAECIDOS EN LA CONFERENCIA DE LAS OING DEL CONSEJO DE EUROPA

Durante varias décadas, el Consejo de Europa ha contribuido de manera determinante al reconocimiento y al progreso de los derechos humanos entendidos sin exclusión, es decir, incluyendo los derechos sociales.

Lo ha hecho apoyándose legítimamente en la palanca del Derecho, sin el cual corremos el riesgo de empantanarnos en meras habladurías. Esto no significa que no haya actuado simultáneamente para promover a este respecto una mayor sensibilidad y pedagogía; y ello con la contribución de representantes de la sociedad civil, reconocidos oficialmente a través de un estatus consultivo, luego participativo, como interlocutores de la propia acción del Consejo de Europa.

El conjunto de estos interlocutores ha sido convocado para participar en una *Conferencia de las OING* que, sin ser estrictamente un órgano del Consejo, sí tiene su sede en las instalaciones de la Organización⁵, de la que recibe financiación y soporte en términos de personal. La estrecha relación, así construida, se refleja en la involucración de esta Conferencia en los eventos en los que el Consejo da la bienvenida y acoge a huéspedes o invitados, así como en la apertura de algunos de los órganos propios del Consejo a la participación de representantes de la Conferencia o de miembros de ella en calidad de observadores.

La Conferencia se dotó de un reglamento interno que elaboró de manera autónoma, en virtud de su condición *innominada* de tipo asociativo, así como del hecho de que en principio no está sujeta ni a la autoridad ni a la tutela del Consejo, con respecto al cual es evidente, sin embargo, que no puede permanecer indiferente debido a la forma en que la misma Conferencia concibe su misión y su funcionamiento.

Ahora bien, hoy asistimos en el conjunto del Consejo de Europa, probablemente en relación con el enfrentamiento que se ha abierto entre las dos Europas, la de Estrasburgo y la de Bruselas, a una evolución, en ciertos aspectos paradójica, puesto que los campos de intervención de las dos instituciones y los procedimientos que ponen en práctica son sensiblemente diferentes; y no vemos que sea concebible una absorción de la primera por la segunda, en el sentido de un menor dinamismo de los esfuerzos previamente llevados a cabo en varios frentes. Tal vez quepa exceptuar de esa percepción al Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en donde, si bien se observan asimismo algunas nuevas formas de desgana o indiferencia, son de otro orden.

⁵ Véase el siguiente enlace en el sitio web oficial del Consejo de Europa: <https://www.coe.int/en/web/ingo>.

Por su lado, el Comité Europeo de Derechos Sociales en particular, vestal, como órgano de regulación de la Carta Social Europea, que no debe confundirse con la de los Derechos Fundamentales de la Unión, apenas se muestra capaz de mantener el rumbo de algunos apuntes jurisprudenciales progresistas, siendo en cambio sensible a las sirenas que, aquí y allá, en el seno del Consejo de Europa se inclinan por impregnar las acciones acometidas de un color menos jurídico, o si acaso bajo la forma de *soft-law* (recomendaciones, consejos, buenas prácticas), lo cual conviene a los gobernantes e, incluso, lo que es una lástima, a muchos expertos supuestamente independientes que se integran en diversas instancias.

Pero, hasta el presente, no cabía imaginar que la totalidad o parte de los representantes de la sociedad civil que se integran en la Conferencia de las OING pudieran comprometerse en hacer causa común con las maniobras de repliegue y las estrategias de renuncia que han podido ser observadas. Sobre todo, después de que el Comité Europeo de Derechos Sociales, no sin desgana y como a regañadientes, se pronunciara sobre una quincena de reclamaciones colectivas referentes al incumplimiento, por parte de otros tantos países, de los compromisos adquiridos en virtud de la Carta Social en materia de igualdad entre mujeres y hombres⁶. Es cierto que, por heroico que pueda ser un cierto número de OING en su combate en varios frentes (como la pobreza, la legislación laboral, el medio ambiente, el clima, las migraciones, la igualdad entre mujeres y hombres, ámbitos en donde se han librado batallas que han resultado en buena parte victoriosas), no es menos cierto que la condición asociativa, especialmente cuando se encauza a través de una forma de reconocimiento institucional, no queda desprovista de ambigüedad.

Esto ya quedó revelado e incluso confirmado por la experiencia precedente de los debates que en Francia marcaron la conmemoración de la Ley de 1901 mediante la que se consagraba la libertad de asociación. El riesgo es, evidentemente, que los *notables* de

⁶ Esos pronunciamientos fueron adoptados por el CEDS los días 5 y 6 de diciembre de 2019: se trata de las decisiones de fondo que resuelven las reclamaciones nº 124/2016 a 138/2016, formuladas todas ellas el 24 de agosto de 2016 por la organización *University Women of Europe (UWE, Grupo europeo de mujeres diplomadas universitarias)*, respectivamente contra Bélgica, Bulgaria, Croacia, Chipre, República Checa, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Países Bajos, Noruega, Portugal, Eslovenia y Suecia (todas ellas admitidas en fecha 4 de julio de 2017). En ellas se denunciaba la vulneración de los artículos 1 (derecho al trabajo), 4.3 (derecho a una remuneración equitativa en su vertiente de no discriminación entre mujeres y hombres) y 20 (derecho a igualdad de oportunidades y trato en materia de empleo sin discriminación sexual) en conjunción con el artículo E (no discriminación) de la CSE revisada (o disposiciones equivalentes de la CSE de 1961). Como es sabido, todas esas decisiones de fondo fueron condenatorias, con la excepción de la relativa a Suecia, país que quedó absuelto. Un interesante análisis de esas decisiones puede leerse en BRILLAT, M.: “*UWE c. Europe: Marie Curie s’en va-t-en guerre*”, *Lex Social*, vol. 1, nº 1, 2021, DOI: <https://doi.org/10.46661/lexsocial.5477>, pp. 284-297 y en SALCEDO BELTRÁN, C. “El Comité Europeo de derechos sociales: *legis interpretatio legis vim obtinet* en su máxima esencia y resistencia”, *Estudios financieros. Revista de trabajo y seguridad social*, nº. 460, 2021, pp. 73-123.

las asociaciones salgan entonces a socorrer a las ideologías y posturas que caracterizan, en la época del triunfo del neoliberalismo, a las nuevas corrientes de la acción pública.

Resultaba de tal suerte difícil desenredar o desvincular el legitimismo de los estallidos de conservadurismo. Las organizaciones internacionales, y esto no es un misterio, son por supuesto, también, como todas las burocracias, el lugar de ajuste de cuentas entre movimientos o sensibilidades rivales, entre funcionarios o expertos en situación de competencia para afirmarse en sus carreras, no solo dentro de la organización, sino asimismo en sus países de origen.

Semejantes querellas se complican por evidentes rivalidades entre nacionales de diferentes orígenes, sacándose a relucir la defensa de la bandera, de la cuota, de las políticas de los países de origen, el chovinismo, la repulsión hacia ciertos sistemas de pensamiento o hacia algunos sistemas jurídicos, así como algunas otras preocupaciones.

Es probable que sea bajo este signo bajo cuyo manto se esté llevando a cabo una purga extravagante en la Conferencia de OING del Consejo de Europa. Las ambigüedades que se acaban de mencionar acerca de la condición asociativa se redoblan, en este caso, por la ambigüedad en ciertos aspectos paroxística del *estatuto*, si es que se trata de la palabra procedente, de la Conferencia de las OING dentro del Consejo, y de un Consejo que él mismo no escapa a los juegos burocráticos que se han descrito.

III. REFLEXIÓN FINAL: LA NECESIDAD DE REFORZAR LOS PILARES DEL CONSEJO DE EUROPA Y DE REDUCIR LOS ALARDES DE DÉFICIT DEMOCRÁTICO

Llegados a este punto, e incluso a la luz del análisis anterior, no es fácil alcanzar a comprender las razones que llevaron a ciertos representantes de la propia institución a intervenir en la conducción de las operaciones llevadas a cabo por una fracción de la comisión permanente de la Conferencia de las OING para sacar lo mejor de sus *enemigos* (la palabra fue pronunciada en las conversaciones); y ello sin tener en cuenta la neutralidad que debieron observar, ni la responsabilidad que debieron haber reconocido desde hace mucho tiempo para velar por que el reglamento interno -en principio libremente adoptado para favorecer el funcionamiento de la Conferencia- no sea exageradamente barroco ni se preste indebidamente a todo tipo de manipulaciones en su aplicación y modificación.

El caso es que, por si cabía alguna duda, lo que los acontecimientos han sacado a la luz, y de forma espectacular, son *identificaciones* (un concepto sorprendente en el mundo asociativo) a iniciativa de una cohorte de miembros que se traducen en la acusación de otros. Y, de esas identificaciones acusatorias, no son menores las que proceden de los

dirigentes -o de las propias organizaciones- de la LICRA (Liga Internacional contra el Racismo y el Antisemitismo), de varias escuelas europeas, del Instituto Robert Schuman, o de la Confederación Internacional de Trabajadores Intelectuales (organización que se encuentra en el origen de la creación de la Conferencia de las OING), no dejando de sorprender en la requisitoria el listado de agravios⁷.

En este sentido, se trata cuando menos de una cuestión jurídica que, por una vez, debería someterse a un mínimo examen. Ciertamente, no por la jurisdicción administrativa del Consejo de Europa, ya que la Conferencia de las OING no es un órgano del Consejo (si lo fuera, debería corresponder su examen a los órganos jurisdiccionales del Estado en el que tiene su sede la organización, los cuales siempre se reconocen dicho poder en caso de omisión por parte de la propia organización). Sin embargo, puesto que la Conferencia de las OING es de hecho una asociación con sede en Francia, relacionada con el Consejo de Europa pero independiente de él, naturalmente cae bajo la jurisdicción de la Justicia francesa, que no puede negarse a interesarse por estos abusos.

En efecto, nos hallamos confrontados a unas derivas, en cualquiera de sus formas, de improbable asunción en ningún país que haya hecho del derecho de asociación una verdadera libertad, dado que no podrían ser consideradas como admisibles, en la medida en que provienen no solamente de una voluntad de purgar a los *adversarios*, sino también de dañar su reputación. Y ello en nombre de un Código de conducta que el servicio jurídico del Consejo de Europa habría aprobado en algún momento; pero es difícil creer en dicho código, dado su carácter inquisitorial, las desproporcionadas sanciones que prevé y las insuficientes precauciones que caracterizan a los procedimientos conducentes a su imposición. Todo lo cual, en suma, paradójicamente pone en entredicho la coherencia del propio Consejo de Europa con respecto a los tres pilares de la Organización (derechos humanos, democracia y Estado de Derecho), proyectando ciertos elementos de déficit democrático.

BIBLIOGRAFIA

BELORGEY, Jean-Michel: «Agorafobia. La compleja construcción de la casa común europea de los derechos sociales», *Lex social: revista de los derechos sociales*, nº. 1, 2018. Recuperado a partir de https://www.upo.es/revistas/index.php/lex_social/article/view/2924

BELORGEY, Jean-Michel: “Le Conseil de l’Europe au milieu du gué”, *Revue administrative*, núm. 372, 2010.

⁷ N. del trad. Ese listado se concreta en los anexos que el autor acompañó con la nota dirigida a los dirigentes del Consejo de Europa (mencionada en la nota a pie 3, *supra*).

BRILLAT, M.: “*UWE c. Europe: Marie Curie s’en va-t-en guerre*”, *Lex Social*, vol. 1, nº 1, 2021, DOI: <https://doi.org/10.46661/lexsocial.5477>.

SALCEDO BELTRÁN, C. “El Comité Europeo de derechos sociales: *legis interpretatio legis vim obtinet* en su máxima esencia y resistencia”, *Estudios financieros. Revista de trabajo y seguridad social*, nº. 460, 2021.