

QUÉ ES LA COMISIÓN DE VENEZIA

Federico Lara González

Letrado de la Comunidad de Madrid

En los últimos tiempos se está hablando mucho de la Comisión de Venecia, organismo que hasta hace poco no gozaba de esta popularidad y que nos da la sensación de que sigue siendo bastante desconocido fuera de los círculos especializados, incluso para los juristas, a pesar de tener más de 35 años de historia y de su reconocido prestigio y creciente importancia. El propósito de esta breve reseña es contribuir a paliar dicho desconocimiento, explicando qué es la Comisión de Venecia y a qué se dedica.

La Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (conocida como “Comisión de Venecia”, por celebrarse sus reuniones plenarias en la *Scuola Grande di San Giovanni Evangelista* de Venecia, bello conjunto monumental que data del siglo XIII, con elementos arquitectónicos góticos, renacentistas y barrocos) es el principal órgano consultivo del Consejo de Europa en asuntos constitucionales. A propuesta de Italia, del 31 de marzo al 1 de abril de 1989 se celebró en la Fundación Giorgio Cini en San Giorgio, Venecia, la Conferencia para la Creación de la Comisión Europea para la Democracia mediante el Derecho, en la que participaron tanto los ministros de Asuntos Exteriores y de Justicia de los Estados miembros del Consejo de Europa como representantes de sus Tribunales Constitucionales. Posteriormente, el Comité de Ministros del Consejo de Europa celebrado del 19 al 20 de enero de 1990, también en Venecia, aprobó la Resolución (90) 6, por la que se aprueba el Acuerdo Parcial de creación de dicha Comisión, en el cual participaron como observadores diversos países de Europa central y oriental. Finalmente, el 10 de mayo de 1990 se firmó el Estatuto de la Comisión de Venecia, inicialmente por los ministros de 18 países del Consejo de Europa, aunque luego se fueron adhiriendo todos los países miembros del Consejo de Europa e incluso, a partir de 2002, países no miembros de dicha organización internacional.

En la actualidad, la Comisión de Venecia cuenta con 61 Estados miembros: los 46 del Consejo de Europa –entre ellos, España–, más otros 15 Estados no pertenecientes a este (Argelia, Brasil, Canadá, Chile, Corea del Sur, Costa Rica, Estados Unidos, Israel,

Kazajistán, Kosovo, Kirguistán, Marruecos, México, Perú y Túnez). Además, son Estados observadores Argentina, Japón, la Santa Sede y Uruguay; y son entidades colaboradoras la Unión Europea, la Organización de Estados Americanos (OEA), la Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE-ODIHR), Sudáfrica y Palestina¹.

La Comisión de Venecia se rige por el Estatuto Revisado de la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (en adelante, “el Estatuto Revisado”), aprobado mediante Acuerdo Ampliado por la Resolución (2002) 3, adoptada por la 784ª sesión del Comité de Ministros del Consejo de Europa de 21 de febrero de 2002 (refª CDL (2002) 27). El Estatuto Revisado se desarrolla y complementa por un Reglamento (*Rules of Procedure*) adoptado por el Pleno de la Comisión en la 50ª Sesión, celebrada los días 8 y 9 de marzo de 2002, el cual ha sido modificado en varias ocasiones. 14 December 2002); at its 61st Plenary Session (Venice, 2-3 December 2004); at its 96th (refª CDL-AD(2023)013).

De acuerdo con el artículo 1 del Estatuto Revisado, la Comisión de Venecia es un órgano consultivo independiente que coopera con los Estados miembros del Consejo de Europa, así como con los Estados no miembros interesados y las organizaciones y organismos internacionales interesados, en el ámbito de las garantías ofrecidas por la ley al servicio de la democracia, teniendo como fines u objetivos: (i) el refuerzo del entendimiento de los sistemas jurídicos de los Estados participantes, en particular, con vistas a la aproximación de dichos sistemas; (ii) la promoción del Estado de Derecho y la democracia; y (iii) el examen de los problemas que plantea el funcionamiento de las instituciones democráticas y su refuerzo y desarrollo. La Comisión dará prioridad a los trabajos relativos a: a) los principios y técnicas constitucionales, legislativos y administrativos que sirvan a la eficacia de las instituciones democráticas y a su fortalecimiento, así como al principio del Estado de Derecho; b) los derechos y libertades

¹ De acuerdo con la página web de la Comisión de Venecia (<https://www.coe.int/en/web/venice-commission/home>), “Esta designación [de Palestina como entidad colaboradora de la Comisión de Venecia] no se interpretará como reconocimiento de un Estado de Palestina y se entiende sin perjuicio de las posiciones individuales de los Estados miembros del Consejo de Europa sobre esta cuestión”.

Dado que las lenguas de trabajo de la Comisión son el inglés y el francés, las traducciones que ofrecemos en esta reseña al español no son oficiales.

fundamentales, en particular los que implican la participación de los ciudadanos en la vida pública; y c) la contribución de la autonomía local y regional al fortalecimiento de la democracia. Según se dice en su página web, el papel de la Comisión de Venecia es proporcionar asesoramiento jurídico a sus Estados miembros y, en particular, ayudar a los Estados que deseen adaptar sus estructuras jurídicas e institucionales a las normas europeas e internacionales en los ámbitos de la democracia, los derechos humanos y el Estado de derecho. La sólida reputación de independencia y objetividad de la Comisión, junto con sus métodos de trabajo basados en el diálogo previo con las autoridades y todas las partes interesadas en el país, la coloca en una posición privilegiada para facilitar el diálogo, incluso en contextos de transición democrática y en situaciones de emergencia o conflictos.

De conformidad con el artículo 2 del Estatuto Revisado, la Comisión de Venecia se compone de un experto independiente en materia de Derecho constitucional y un sustituto², designados por cada Estado miembro del Acuerdo Ampliado para un periodo de cuatro años, renovable por otro periodo de la misma duración, quienes actúan a título individual, no reciben ni aceptan instrucciones y actúan con independencia, imparcialidad y objetividad (artículo 3a.1 del Reglamento)³. El único requisito que deben cumplir dichos representantes es ser expertos de reconocido prestigio “*por su experiencia en instituciones democráticas o por su contribución a la mejora del derecho y la ciencia política*”. No pueden participar en los debates sobre asuntos relativos a los Estados que los han designado o de los que sean nacionales y deben comunicar cualquier situación de conflicto de interés que pueda afectar a su independencia (artículo 3a, apartados 3 y 5, del Reglamento). Los expertos sólo cesan por dimisión o por acuerdo de la propia Comisión por falta de capacidad o de cualificación para el ejercicio de sus funciones. Se prevé la participación en la Comisión de Estados no miembros del Consejo de Europa interesados y de organizaciones o entidades internacionales como la Unión Europea, así como de otro tipo de observadores. También se contempla la posible asistencia a las

² Actualmente, el experto independiente designado por España es don Rafael Bustos Gisbert, Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid, cuyo mandato expirará el 15 de mayo de 2026. España, al igual que Bosnia-Herzegovina, tiene dos sustitutos, también profesores universitarios de Derecho constitucional.

³ El régimen aplicable a los miembros de la Comisión se completa con los *Principios de conducta para los miembros, miembros sustitutos y expertos de la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia)*, adoptados por la Comisión de Venecia en su 134ª Sesión Plenaria (Venecia, 10-11 de marzo de 2023).

sesiones de representantes de los órganos del Consejo de Europa e incluso de la Junta de la Región italiana del Véneto en consideración a su carácter de sede de la Comisión. La Comisión puede ser auxiliada por personas físicas (asesores o consultores) u organizaciones no gubernamentales, o invitar a oyentes (artículo 5 del Estatuto Revisado) y también existe un Consejo Científico (artículo 17a del Reglamento).

La Comisión puede actuar por iniciativa propia o a petición de los órganos del Consejo de Europa, de los Estados, organizaciones y entidades participantes en la propia Comisión o, incluso, de Estados no miembros que soliciten su intervención a través del Comité de Ministros (artículo 3, apartados 1 y 2, del Estatuto Revisado). Su actividad consiste en la elaboración de opiniones, informes, escritos *amicus curiae* para tribunales constitucionales o tribunales internacionales de protección de derechos humanos, estudios, códigos de buenas prácticas, listas de verificación, directrices, etc (aunque todos estos documentos se suelen englobar bajo el término de “opiniones”). Aparte de las ordinarias, las “opiniones” también pueden ser de urgencia (artículo 14a del Reglamento), de seguimiento (artículo 14b del Reglamento), conjuntas (artículo 14c.1 del Reglamento) o provisionales (artículo 14c.2 del Reglamento) y sólo excepcionalmente pueden ser modificadas a instancia de dos tercios de los expertos que hayan votado (artículo 15 del Reglamento).

Las sesiones de la Comisión no son públicas, salvo que se acuerde lo contrario, aunque se podrá invitar a participar con voz pero sin voto a representantes de los países concernidos por los asuntos debatidos (artículo 11 del Reglamento). Se requiere un quórum de asistencia de la mayoría de los miembros de la Comisión (artículo 12 del Reglamento) y mayoría simple de los miembros para la adopción de acuerdos, teniendo cada representante un voto (artículo 13 del Reglamento). El Presidente puede designar ponentes para los asuntos (artículo 14.1 del Reglamento). La Comisión coopera con los tribunales constitucionales de los Estados, bilateralmente o a través de asociaciones (artículo 3.4 del Estatuto Revisado), a cuyo fin participa en el Consejo Conjunto de Justicia Constitucional (artículo 18 del Reglamento) y en la Conferencia Mundial sobre Justicia Constitucional⁴. La Comisión elabora una memoria anual que eleva al Comité de Ministros (artículo 7 del Estatuto Revisado).

⁴ La Comisión de Venecia también participa en el Consejo para Elecciones Democráticas del Consejo de Europa.

Los órganos de administración y gestión de la Comisión son el Presidente, la Oficina y la Secretaría (artículos 4 del Estatuto Revisado y 7 del Reglamento). La Oficina se compone del Presidente⁵, tres Vicepresidentes y cuatro vocales, nombrados todos ellos para un periodo de dos años y con posibilidad de reelección. También se constituye una Oficina Ampliada integrada por el Presidente de la Comisión y los Presidentes de las Subcomisiones (artículo 6.4 del Reglamento). La Comisión como tal se reúne cuatro veces al año (marzo, junio, octubre y diciembre) y las Subcomisiones y Grupos de Trabajo (previstos en el artículo 14.2 del Reglamento) todas las veces que se considere necesario.

La financiación de la Comisión se lleva a cabo a través de un presupuesto integrado por las aportaciones de los Estados miembros y no miembros de acuerdo con las normas financieras del Consejo de Europa y por contribuciones voluntarias. Los gastos de mantenimiento de la sede de la Comisión son sufragados por la Región del Véneto y el Gobierno italiano. Las dietas de los miembros de la Comisión corren a cargo de los Estados que los han designado (artículo 6 del Estatuto Revisado).

La Comisión de Venecia, a lo largo de sus más de tres décadas de existencia, ha asesorado en numerosos asuntos y contextos de la máxima relevancia político-constitucional para sus Estados miembros y adheridos. Las opiniones que ha emitido la Comisión en relación con España hasta la fecha son las siguientes:

- Opinión sobre la Ley de 16 de octubre de 2015 por la que se modifica la Ley Orgánica nº 2/1979 sobre el Tribunal Constitucional, aprobada por la Comisión de Venecia en su 110ª sesión plenaria (Venecia, 10 y 11 de marzo de 2017, refª CDL-AD(2017)003).
- Opinión sobre la Ley de Seguridad Ciudadana, adoptada por la Comisión de Venecia en su 126ª sesión plenaria (Venecia, 19 y 20 de marzo de 2021, refª CDL-AD(2021)004).

⁵En la actualidad, la Presidenta de la Comisión de Venecia es doña Claire Bazy Malaurie, miembro del Consejo Constitucional francés de 2010 a 2022. Además de los tres Vicepresidentes, hay un Presidente Emérito-Representante Especial y tres Presidentes Honorarios.

- Opinión sobre los requisitos del Estado de Derecho en materia de amnistía, con especial referencia al proyecto de ley parlamentaria de España "sobre la Ley orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social de Cataluña", aprobado por la Comisión de Venecia en su 138ª Sesión Plenaria (Venecia, 15-16 de marzo de 2024, refª CDL-AD(2024)003).

En cuanto al valor jurídico de los informes de la Comisión de Venecia a efectos internos, se trata de informes no preceptivos ni vinculantes cuya relevancia viene dada por ser un órgano consultivo internacional integrado en el Consejo de Europa, su reconocido prestigio y la experiencia, cualificación técnica, independencia, objetividad e imparcialidad de sus miembros. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea citan con cierta frecuencia las opiniones de la Comisión de Venecia a la hora de exponer el marco jurídico de los litigios sometidos a su enjuiciamiento y afirman tenerlas en cuenta. En cambio, el Tribunal Constitucional español ha adoptado una postura bastante más restrictiva: por un lado, ha declarado que los informes de la Comisión de Venecia no sirven de canon de enjuiciamiento en materia constitucional (SSTC 197/2014, de 4 de diciembre, FJ 4, y 15/2015, de 5 de febrero, FJ 6); y, por otro lado, que la falta o ausencia de informe de la Comisión de Venecia no es un defecto del procedimiento legislativo por no venir exigido por ninguna norma interna, sin perjuicio de que cualquiera de las Cámaras parlamentarias pueda recabarlo si lo considera oportuno (SSTC 15/2024, de 30 de enero, FJ 3.c); 139/2024, de 6 de noviembre, FJ 4.E.c); y 153/2024, de 16 de diciembre, FJ 2).

En concreto, en la citada STC 197/2014, dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 4791-2014 contra la Ley Orgánica 2/2014, de 21 de mayo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, los recurrentes alegaban que el Código de buenas prácticas en materia electoral, aprobado por la Comisión de Venecia, aconseja “estabilidad del Derecho electoral”. El TC señala que *“no se aprecia traza de inseguridad jurídica en la reforma estatutaria objeto de este recurso, sin que las recomendaciones invocadas por los recurrentes, de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia), puedan matizar esta conclusión. No es sólo, en efecto, que tales directrices y recomendaciones no pueden constituirse en canon de nuestro enjuiciamiento, sino que, incluso, la transcrita en este motivo del recurso aconseja una*

“estabilidad del Derecho electoral” en ámbitos no afectados, en absoluto, por la Ley Orgánica 2/2014” (FJ 4).

Por su parte, la también citada STC 139/2024⁶, por la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 6914-2022, promovido contra la Ley Orgánica 8/2022, de 27 de julio, de modificación de los artículos 570 bis y 599 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, declara en su FJ 4.E.c):

*«Tampoco merece ningún reproche la ausencia del informe de la Comisión de Venecia solicitado por los recurrentes ya que **la tramitación de las proposiciones de ley se rige, exclusivamente, por los reglamentos respectivos (art. 89.1 CE), en los que no se prevé informe preceptivo alguno a cargo de otros órganos [SSTC 128/2023, FJ 3 A), y 15/2024, FJ 3 a)].***

El hecho de que la Cámara no considerase oportuno pedir informe al Consejo General del Poder Judicial o, decimos ahora, a la Comisión de Venecia, para integrarlo como antecedente en la tramitación legislativa de la iniciativa (a los efectos del artículo 124 RCD) tampoco merece objeción alguna en términos jurídico-constitucionales [en este sentido, SSTC 128/2023, FJ 3 A), y 15/2024, FJ 3 a)]”.

[...]

*e) **Con todo, la Cámara podría haber considerado oportuno recabarlos.** En este sentido, en la STC 128/2023, FJ 3 A), se afirmó que “nada se opone a que la Cámara pudiera considerar oportuno pedir informe al Consejo General del Poder Judicial sobre cualquier cuestión o asunto de su incumbencia institucional (art. 561.1.9 LOPJ y STC 191/2016, de 15 de noviembre, FJ 6)” o, puede entenderse ahora, solicitar otros informes o la celebración de comparecencias. En la tramitación parlamentaria de la Ley Orgánica 4/2021, la mesa del Congreso de los Diputados, como consta en la STC 128/2023, FJ 3 A), en sus acuerdos de 13 de enero y 9 de febrero de 2021, no consideró “necesario integrar*

⁶ En el mismo sentido, STC 153/2024, de 16 de diciembre, FJ 2.

como antecedente —a los efectos del art. 124 RCD— el informe del Consejo, sobre la base del carácter potestativo de la decisión de hacer intervenir o no al Consejo” sin que nada se pueda objetar a estos acuerdos en términos jurídico-constitucionales.

[...]

*En efecto, **la ausencia** del informe del Consejo General del Poder Judicial, **del informe de la Comisión de Venecia** y de la celebración de comparecencias de expertos **no determina, como se ha expuesto con anterioridad, que se incurra en un vicio del procedimiento legislativo.** Por lo tanto, la motivación de los acuerdos de la mesa, cualquiera que esta sea, y la dilación en la respuesta tampoco podrían afectar en este caso, por sí mismas, a la formación de la voluntad de la Cámara ni ser consideradas, en consecuencia, un vicio determinante de la inconstitucionalidad de la ley».*

Por el momento, la única ocasión en la que, en el marco del Tribunal Constitucional español, se ha dado máxima relevancia a la opinión de la Comisión de Venecia, ha sido en el ATC 126/2017, de 20 de septiembre, por el que se acordó la imposición de multas coercitivas por incumplir determinadas resoluciones del TC, al amparo del artículo 92.4 LOTC, introducido por la reforma operada por la Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre. La STC 215/2016, de 15 de diciembre, desestimó un recurso de inconstitucionalidad contra esta reforma y la Comisión de Venecia se pronunció sobre la misma en su informe de 13 de marzo de 2017, refª CDL-AD(2017)003. En el voto particular concurrente de los Excmos. Sres. Magistrados don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan Antonio Xiol Ríos y doña María Luisa Balaguer Callejón, éstos se adhieren a las recomendaciones y cautelas expresadas por la Comisión de Venecia respecto a este tipo de medidas coercitivas atribuidas a los tribunales constitucionales, en la medida en que podrían exceder de la naturaleza esencialmente arbitral y declarativa de su jurisdicción:

«La Comisión de Venecia, en el dictamen 827/2015, de 10 de marzo de 2017, sobre la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional por la Ley Orgánica 15/2015, manifestó su preocupación por la asunción plena de las facultades de ejecución previstas en la Ley Orgánica por parte del Tribunal

Constitucional, y en particular por la definición de multas coercitivas como instrumento garante de la ejecutividad de las resoluciones del Tribunal Constitucional. En efecto, aunque la Comisión no duda de que el Tribunal Constitucional aplicará las nuevas disposiciones legales de manera proporcionada, en su examen abstracto de la modificación legal pone de relieve que la imposición de pagos drásticos podría cambiar la naturaleza de los mismos, llegando a plantearse la posibilidad de que sean considerados como “infracciones penales” con arreglo al artículo 6 del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (CEDH), cuando se cumplan los criterios establecidos por la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (parágrafos 45 y 48), uno de los cuales es el referido a las consecuencias perjudiciales que se derivan para el individuo en función de la naturaleza y gravedad de la medida adoptada, de forma que una sanción de una cuantía relevante podría ocasionar la aplicación del artículo 6 CEDH.

Las reticencias mostradas en el dictamen de la Comisión de Venecia, atendida la posición institucional y la configuración del Tribunal Constitucional en el entramado del modelo democrático del Estado, imponen un máximo de prudencia a la hora de decidir la adopción de cualquiera de las medidas que se articulan en el artículo 92.4 LOTC, procediendo no sólo de manera proporcionada en atención a las circunstancias del caso, sino también, como ya señaló la STC 185/2016, FFJJ 14 y 17, una vez acreditada la voluntad deliberada y persistente de no atender el cumplimiento de las resoluciones de este Tribunal, y de manera, como aprecia el reiterado dictamen de la Comisión de Venecia, que se refuerce la percepción de que el Tribunal Constitucional sólo actúa como un árbitro neutral en defensa de la Constitución, sin descender a cuestiones que, por su naturaleza, deberían ser objeto de la intervención de otros órganos del Estado».

A pesar de esta prácticamente nula recepción de la doctrina de la Comisión de Venecia por el Tribunal Constitucional, se puede observar en los últimos tiempos un mayor conocimiento de la existencia y la relevancia de la actividad de este órgano consultivo por parte de los jueces y tribunales ordinarios, los operadores jurídicos, los medios de comunicación y la opinión pública en general, lo cual permite augurar que poco a poco

su doctrina irá adquiriendo una relevancia mayor, sin perjuicio de su carácter no preceptivo ni vinculante, propio de la mayoría de los órganos consultivos.