

# La Comisión de Venecia: nuestro defensor ante las amenazas de la democracia constitucional



José María Castellá, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona, representante español en la Comisión de Venecia.



**Enrique Arnaldo**

[Más artículos de este autor](#)

Jueves 19 de noviembre de 2020, 18:37h

## Entrevista a José María Castellá, miembro de la Comisión de Venecia.

Con absoluta certeza si hay una institución-desconocida hasta hace nada-de plena actualidad, y de moda, esta es la **Comisión de Venecia** convertida en la reserva laica de los principios que nuclean el Estado democrático de Derecho. La reconocida *auctoritas* de sus informes, en razón de su rigor, su institucionalidad, por la ausencia de toda dependencia política, han hecho de la Comisión de Venecia el faro que ilumina esa forma superior e irrenunciable de las formas políticas que convenimos en llamar la democracia occidental.

**José María Castellá**, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona, es el representante español en la Comisión de Venecia instituida en el Consejo de Europa y es miembro de su Bureau ampliado, instituida en el Consejo de Europa. Castellá es un académico serio, riguroso, altamente capacitado y comprometido con los valores que condensan las ideas-fuerza que se resumen en el pórtico de nuestra ejemplar Constitución de 1978. Es un orgullo poder mantener esta conversación con mi admirado profesor Castellá, presidente asimismo

del **Club Tocqueville** desde el que advierte de los peligros derivados del auge de populismos, autoritarismos y nacionalismos identitarios que conducen a la dilución de los principios y valores que triunfaron en las revoluciones liberales de finales del siglo XVIII: la separación de poderes, la supremacía de la Constitución y la garantía de los derechos fundamentales.

**- La Comisión de Venecia cumple 30 años, aniversario coincidente con una situación de excepcionalidad, derivada de una crisis sanitaria, que ha dado lugar a un extraordinario reforzamiento de las competencias del Ejecutivo y ha generado una crisis económica-social sin precedentes próximos. ¿Cuáles son las principales aportaciones de la Comisión de Venecia en este periodo?**

La Comisión de Venecia nació en el seno del Consejo de Europa para asesorar en las transiciones a la democracia de los países del Centro y Este de Europa tras la caída del Muro de Berlín. A lo largo de este tiempo ha prestado asistencia jurídica en la elaboración y reforma de constituciones, así como en reformas legislativas relacionadas con los derechos fundamentales, los partidos, el régimen electoral, las instituciones de gobierno, el Poder Judicial o la Justicia Constitucional.

La crisis provocada por la pandemia Covid-19 ha influido tanto en la forma de trabajar de la Comisión como en la temática de nuestros estudios. En todo este año las sesiones han sido telemáticas en lugar de celebrarse en Venecia. Asimismo, la Comisión de Venecia ha dedicado particular atención a la regulación y aplicación de los estados de emergencia mediante la publicación de tres importantes documentos desde abril de 2020: una compilación que recoge la doctrina anterior de la Comisión sobre el tema, unas reflexiones sobre el respeto de la democracia, los derechos y el Estado de Derecho durante los estados de emergencia, que han elaborado algunos de los miembros más destacados, y un informe provisional, a petición del Parlamento europeo, sobre la respuesta que han dado hasta ahora los Estados de la UE y el Reino Unido a la actual crisis. Además, se ha creado un observatorio donde se puede seguir la situación en los 62 Estados miembros de la Comisión de Venecia.

**- ¿Cree que debe reforzarse su papel y con qué medios? La comisión goza de una envidiable legitimidad y reconocimiento, y en situaciones de crisis ambos predicados se acrecientan. ¿Qué tiene previsto plantearse en el inmediato futuro?**

La Comisión ha adquirido gran "auctoritas" por el prestigio de sus informes y de muchos de los miembros que la componen, normalmente juristas independientes, especialistas en derecho constitucional e internacional que trabajan al margen de injerencias políticas. Dichos informes han sido útiles para que los proyectos normativos sometidos a su consideración sean respetuosos con el Estado de Derecho y la democracia en los países de Europa, pero también en otras zonas como Asia Central, Norte de África e Iberoamérica. En este momento la Comisión se halla ante dos retos principales. El primero es interno: la renovación de la presidencia dado que el actual presidente Gianni Buquicchio se jubila tras servir a la Comisión desde su inicio, al lado del profesor La Pergola, que fue el primer presidente. El segundo reto es externo: cómo afrontar las amenazas a la democracia constitucional que los diferentes populismos y autoritarismos llevan a cabo desde algunos gobiernos.

**- La Comisión acaba de aprobar las directrices revisadas para la celebración del referéndum. ¿Cuáles son, a su juicio, las principales novedades? ¿Qué consecuencias van a tener o pueden tener en aquellos países en que hay firmes movimientos secesionistas? ¿O para una hipotética reforma constitucional?**

Las directrices sobre referéndums databan de 2007 y, dadas las experiencias tan discutidas que ha habido en los últimos años como el referéndum sobre el Brexit o el constitucional en Italia de 2016, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa nos pidió una puesta al día. En la revisión se subraya la complementariedad del referéndum con la democracia representativa, la necesaria adecuación de los referéndums al ordenamiento constitucional del respectivo país, la igualdad entre defensores y oponentes a lo largo del proceso referendario, el control de la pregunta y de la campaña por una comisión independiente y la exigencia de imparcialidad de las administraciones. Las directrices se refieren a todo tipo de referéndum, pero prevén una regla especial para referéndums sobre asuntos de fundamental significado constitucional, como son los de secesión. En tal caso admiten que se pida una mayoría cualificada para la aprobación, en línea con lo que ya había indicado el Tribunal Supremo de Canadá en el dictamen sobre la secesión de Quebec de 1998. Con estas aclaraciones queda aún más claro que no cabe dentro de los estándares europeos un referéndum ilegal o al margen de la Constitución y sin las garantías democráticas y del Estado de Derecho.

**- Los criterios o estándares a la luz del Estado democrático de Derecho que la Comisión de Venecia ha fijado sobre los estados de emergencia o equivalentes. ¿Han sido aceptados y seguidos o han sido burlados o soslayados? ¿En qué países y con qué alcance?**

Hasta ahora no ha habido ninguna solicitud de pronunciamiento sobre la legislación o los estados de emergencia que han aprobado los Estados durante esta pandemia. El informe ofrece un cuadro general de los tipos de respuestas jurídicas que han dado los países de la Unión Europea y al mismo tiempo recalca los principios a tener en cuenta por los Estados para aprobar y aplicar el estado de emergencia: el respeto al Estado de Derecho, el control parlamentario y judicial, la cooperación entre instituciones, así como la temporalidad, excepcionalidad, necesidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas. En todos los países se ha verificado que los Ejecutivos centrales han asumido un gran protagonismo durante la emergencia y han utilizado decretos ley y normas reglamentarias para limitar derechos. Por esto se advierte de la necesaria relevancia del Parlamento, tanto para la aprobación o prórroga con el mayor consenso posible, como para el control del Gobierno. Y también la supervisión judicial de dichas actuaciones.

**- ¿Existe algún mecanismo de denuncia ante la Comisión de Venecia y cuál es y quién o quiénes pueden activarlo?**

Los únicos legitimados para acudir a la Comisión son instituciones y no grupos políticos. Esto es, las autoridades de los Estados miembros (gobierno o presidente del Parlamento nacional), la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y algunos otros representantes de instituciones como el Parlamento Europeo o la Organización de Estados Americanos, por citar casos que han pedido la intervención de la Comisión. Asimismo, elabora de oficio informes generales sobre un asunto concreto.

**- La Comisión de Venecia ha recibido del Parlamento Europeo el encargo de hacer un informe sobre los estados de emergencia consecuencia del COVID-19. ¿Va a ser también la Comisión de Venecia la que ayude a la UE a vigilar las medidas adoptadas por los Estados miembros en la segunda ola?**

El informe provisional aprobado en la sesión de octubre se refiere a la primera ola y a los meses posteriores conocidos como de "nueva normalidad", pero no alcanza a la segunda ola actual. El Presidente del Parlamento Europeo puede pedir a la Comisión que amplíe el informe atendiendo a las nuevas circunstancias y cómo se afronta por los Estados de la UE.

**- Las medidas restrictivas de derechos adoptadas en toda la UE están trasvasando lapsos temporales razonables, pero se someten a autorización parlamentaria en cuanto a su extensión. La prórroga por seis meses del estado de alarma en España, ¿respeto los estándares de la Comisión?**

La Comisión no establece límites temporales absolutos, pero ha dado pautas diciendo que la vigencia debe ser la estrictamente necesaria. La norma que aprueba el estado excepcional debe señalar su duración, no dejándola abierta, y debe permitir una modificación de las medidas en función de la evolución de la situación, que puede ser difícil de prever con antelación. En cualquier caso, indica que a mayor duración se precisa mayor consenso y control parlamentarios.

**- ¿Percibe el peligro de que las restricciones de derechos, las limitaciones de la transparencia y la potenciación de las facultades del Ejecutivo estén para quedarse? ¿Cuáles son los peligros reales del neautoritarismo y del auge del populismo del que ha hablado usted en alguna ocasión?**

Efectivamente, algunos gobiernos han aprovechado los estados excepcionales para adoptar medidas de carácter estructural más allá de la situación de emergencia. Por ello la Comisión advierte que las medidas han de ser las adecuadas para hacer frente a la concreta emergencia y no puede aprovecharse el periodo de anormalidad constitucional para aprobar normas con vocación de permanencia o que cambien el diseño de instituciones. Ello contradiría el principio de excepcionalidad de las normas de los estados excepcionales. Los populismos suelen utilizar los momentos de crisis para reforzar una concepción decisionista de la democracia, erosionando los contrapoderes parlamentarios y judiciales, a la vez que se restringe el ejercicio ordinario de libertades civiles y políticas invocando razones de seguridad o salud pública. Una situación tan grave como la que vivimos y el tipo de emergencia que la provoca, un virus contagioso con el contacto físico, hace imprescindibles restricciones en el ejercicio de los derechos de circulación y reunión, pero no puede darse carta blanca para limitar, más allá de lo estrictamente necesario y de forma desproporcionada, el ejercicio de derechos fundamentales como la libertad de manifestación, religiosa o de empresa.

**- ¿Se puede condicionar la llegada del maná de los fondos europeos al cumplimiento de los parámetros constitucionales que personifica la Comisión Europea o a los de equilibrio y estabilidad presupuestaria?**

Formar parte de una organización supranacional como la Unión Europea implica tanto derechos como deberes. Por ello exige a los Estados

miembros lealtad con los principios fundamentales de dicha organización, entre los que destaca el cumplimiento del Estado de Derecho. Pero al mismo tiempo la Unión debe guardar respeto a las tradiciones constitucionales y nacionales de los Estados miembros. De ahí que cuando se pretenden imponer unos valores homogéneos no compartidos se acaba minando la voluntad de pertenencia a la Unión de partes importantes de la ciudadanía. Como ha advertido el profesor Weiler, cuando los gobernantes dejan de lado o hasta menosprecian aspectos relacionados con la identidad de cada nación europea y de sus ciudadanos, esto acaba siendo caldo de cultivo para los varios tipos de populismos antieuropeos.

**- Habrá, según parece, en no muchos meses, nuevas elecciones en Cataluña en donde solo parece oírse la voz de los independentistas ¿Qué panorama prevé? ¿Qué papel puede desempeñar Europa?**

En caso de que se puedan celebrar las elecciones con garantías que permitan el libre ejercicio del derecho de sufragio, el reto es cómo conseguir motivar al electorado de la importancia del voto, precisamente en condiciones tan adversas y cuando puede parecer a sectores menos politizados que el riesgo de declarar la independencia ya está superado. Hemos visto en elecciones recientes, como las de Estados Unidos, que la ciudadanía se moviliza cuando percibe lo que está en juego. Lo que está en juego en Cataluña es, por un lado, que se mantenga la mayoría independentista en escaños, y por el otro, que los votos independentistas superen el 50%. Ello reavivaría la tensión política y social, y daría nuevas alas al independentismo. En el fondo, me parece que hay una gran demanda en la sociedad de concordia o amistad cívica que supere enfrentamientos, y más en un momento de graves preocupaciones sociales y económicas como el que estamos viviendo. Europa, en este contexto, es a la vez límite a tendencias populistas de tipo nacionalista y ejemplo de un modelo integrador y solidario, superador de divisiones territoriales.

**- ¿Hay algún espacio para el optimismo o está España abocada a dejar de ser lo que ha sido?**

Los independentistas más realistas son conscientes de la gran dificultad para alcanzar la independencia en nuestro contexto occidental y europeo. Por ello su plan B consiste en reducir España a una confederación o superestructura de estados sin vínculos jurídicos y políticos, además de afectivos, compartidos. Por ello trabajan para ir vaciando de competencias al Estado y para que los ciudadanos solo mantengan relaciones con la Administración autonómica o local, sin que nada de lo que es común al resto de España, como la lengua, la cultura o las instituciones, tengan espacio en la vida cotidiana o en la educación.

**- Y no puedo dejar de preguntarle por la iniciativa política, que ahora se anuncia ha sido congelada, que se ha titulado de “asalto al Poder Judicial” en España. ¿Qué opinión le merece? y ¿Qué opinión ha merecido en Europa?**

Me ha llamado la atención la rapidez y claridad con la que la Comisión Europea o el GRECO (grupo anticorrupción del Consejo de Europa) han alertando de los peligros de una reforma del gobierno del Poder Judicial que iría en sentido contrario de los criterios afirmados reiteradamente por el Consejo de Europa. El GRECO viene advirtiendo a España desde 2013 sobre la forma de elección del Consejo General del Poder Judicial vigente desde 1985. La independencia de los jueces se refuerza con la

independencia del Poder Judicial, y para ello su órgano de gobierno debe tener una composición mixta, formada por al menos la mitad de miembros elegidos por los propios jueces y la otra mitad por el Parlamento, con una mayoría cualificada. De este modo se evita el corporativismo por un lado y la politización por el otro. La Comisión de Venecia ha señalado que pueden preverse mecanismos para evitar el bloqueo de la renovación del órgano por la oposición, pero estos deben consistir en abrir las propuestas a otros actores como colegios de abogados, facultades de derecho o sociedad civil, más que en reducir la mayoría parlamentaria requerida, porque en tal caso dejaría la elección en manos de la mayoría de gobierno.

**- Los diputados de Ciudadanos en el Parlamento Europeo han elevado a la Comisión de Venecia la denuncia por la discriminación de una parte de la población, consecuencia de la desaparición del español como lengua vehicular en la educación en las CCAA bilingües. ¿Qué recorrido puede tener esta denuncia?**

Como he dicho, la legitimación para solicitar un dictamen a la Comisión es solamente institucional. De este modo se evita que la Comisión se vea envuelta directamente en las polémicas políticas de cada país. Ahora bien, como el Parlamento Europeo está entre los legitimados, los grupos parlamentarios y los eurodiputados que lo integran pueden plantearlo en la comisión correspondiente y si encuentran allí un apoyo mayoritario a su propuesta, el asunto llegaría a la Comisión de Venecia, la cual debería pronunciarse.

**- Los Países Bajos, pioneros en el voto electrónico, optaron en 2017 por abandonar el voto electrónico. ¿Existe algún estudio de la Comisión, alguna recomendación, sobre la fiabilidad del voto electrónico en procesos electorales democráticos?**

Según el Código de Buenas prácticas en materia electoral de la Comisión, el voto electrónico debe ser seguro y fiable. El votante deberá poder obtener confirmación de su voto y corregirlo, si fuera necesario, respetando el secreto del voto. Además, la transparencia del sistema deberá estar garantizada, para que sea posible verificar su correcto funcionamiento.

**- Algunos países contemplan las llamadas "cláusulas de intangibilidad" en sus constituciones, que impiden la reforma de elementos considerados "nucleares" al sistema constitucional. Por ejemplo, la Constitución francesa respecto de la forma republicana, la Constitución italiana respecto de la integridad territorial de la República o la Ley Fundamental alemana respecto del sistema de organización territorial en Länder. En la medida en que, siguiendo a Jefferson y su preocupación por "el gobierno de los muertos sobre los vivos", estas cláusulas encierran la pretensión de limitar la soberanía de las generaciones futuras, ¿existe alguna postura oficial o recomendación a este respecto**



reforma constitucional, en donde se abordan los puntos más relevantes relacionados con la misma. El primero es la exigencia de un consenso político amplio en el Parlamento, cuyo protagonismo ha de ser central. Asimismo, se aborda la participación del pueblo en referéndum o de los estados parte de una Federación, aspectos que se dejan a la libre decisión de los procedimientos de reforma que figuran en cada Constitución. No hay tampoco un criterio normativo sobre la conveniencia

o no de introducir cláusulas de intangibilidad que dejen a salvo de la reforma determinados aspectos nucleares de la Constitución que expresan las principales opciones políticas del constituyente. Ello forma parte de la decisión de cada Constitución. La Comisión constata la existencia de dichos límites en algunos Estados y señala que, cuando están previstos, han de interpretarse de forma restrictiva para no restringir en exceso el pluralismo político. Además, la existencia de las cláusulas de intangibilidad suele ir ligada a otra cuestión no exenta de polémica: la existencia de control por parte del Tribunal Constitucional sobre el cumplimiento tanto del procedimiento de reforma seguido como de los límites a la reforma misma. No todos los países ni la doctrina constitucional de los mismos aceptan dicho control, como es el caso de España.

**- A la vista de la situación en Estados Unidos, en que el candidato que aparentemente ha perdido las elecciones pone en duda la legitimidad del voto por correo... ¿Existe algún estudio por la Comisión que aborde los criterios o requisitos mínimos que permiten considerar suficientemente garantista un sistema de voto a distancia? ¿Podría o debería haberlo?**

La Comisión de Venecia ha abordado el tema de voto por correo en el Código de Buenas Prácticas en materia electoral de manera general y, de manera concreta, en el Informe sobre la compatibilidad del voto remoto y el voto electrónico con los estándares del Consejo de Europa de 2004 y en el reciente Informe sobre legislación electoral y administración de elecciones en Europa. En todos los casos, se establece que el ejercicio del voto por correo debe garantizar la libertad de voto. Para ello ha de ser seguro y fiable, en particular su servicio de correos.

Aunque exista en Estados Unidos diversidad de legislaciones en los diferentes estados, la seguridad y confianza a la que alude el Código de Buenas Prácticas parece que se cumplen en todos los mecanismos de voto, al margen de incidencias concretas que deberán resolver los tribunales. En cualquier caso, me parece importante subrayar, con carácter general y no solo para Estados Unidos, porque hemos vivido experiencias más cercanas de cuestionamiento de procesos electorales, que los responsables políticos, los académicos y los medios de comunicación deben evitar poner en cuestión el régimen electoral del país, cuando funciona de acuerdo con los principios señalados y tiene una larga trayectoria de credibilidad, como en el caso español. De lo contrario se genera dudas en la ciudadanía que minan las mismas bases de legitimidad del sistema democrático y constitucional.

Comisión de Venecia

José María Castellá

Club Tocqueville

¿Te ha parecido interesante esta noticia?  Si (1)  No(0)