

CAPÍTULO VI

LA OPOSICIÓN PARLAMENTARIA A LA LUZ DEL DERECHO TRANSNACIONAL DE LA COMISIÓN DE VENECIA

Luis GASPAR RODRÍGUEZ
Profesor Ayudante
Universidad Internacional de Cataluña

La oposición parlamentaria constituye una figura nuclear en el marco de una democracia constitucional, en especial en su dimensión de límite al poder o *checks and balances*. El propósito del capítulo es poner en valor la contribución del derecho transnacional, en concreto el que emana de la Comisión de Venecia, en el fortalecimiento del rol de la oposición parlamentaria. Se estructura en dos apartados. El primero es introductorio y aborda el concepto, derecho transnacional e influencia de la Comisión de Venecia. El segundo versa sobre las recomendaciones que ha emitido dicho órgano transnacional sobre la oposición parlamentaria y su efectividad e influencia. En el contexto español, donde la lógica partidista tiene un afán totalizador de todos los procesos parlamentarios, resulta especialmente pertinente acudir a un órgano de naturaleza técnica con prestigio y capacidad de influencia para tratar de paliar una crisis que, como se tratará de argumentar, es fundamentalmente de principios.

1. COMISIÓN DE VENECIA

1.1. Concepto

La Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho, conocida como la «Comisión de Venecia» (de ahora en adelante CdV),

es el órgano consultivo del Consejo de Europa en materia constitucional. Su papel es asesorar jurídicamente a los Estados miembros en materias de democracia, derechos humanos y Estado de Derecho. Debe su creación a la firme convicción de que la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos no se adquieren de forma irreversible. En palabras del presidente emérito de la CdV Gianni Buquicchio, «[l]a defensa no solo de los derechos humanos, sino también del Estado de Derecho y la democracia es un proceso interminable, una misión sin fin. [...] Ningún Estado es inmune al retroceso democrático, a las salidas demagógicas o al abuso de la mayoría según el triste adagio “el ganador se lo lleva todo”»¹.

La esfera donde opera es delicada: el Derecho constitucional ha sido, y es considerado como el ámbito reservado al Estado por excelencia. Asimismo, proporcionar a una institución experta la tarea de criticar y, quizás, influir en decisiones constitucionales nacionales puede ser percibido, desde una perspectiva nacional, como peligroso².

Forman parte los 46 Estados miembros del Consejo de Europa más 15 países no europeos. La CdV es un órgano técnico, no político. Por esta razón, una posible politización, sea sustancial o aparente, sería causa de erosión de su prestigio³. Para prevenirlo, su estatuto⁴ (art. 3.2) dispone que las opiniones solo serán emitidas por requerimiento de las autoridades del país en concreto, por órganos del Consejo de Europa o por organizaciones u órganos que gozan de un estatus especial con la Comisión (e.g. la Unión Europea o la OSCE).

Su rol principal se define en el art. 1 de su estatuto, que establece los siguientes objetivos: fortalecer la comprensión de los sistemas legales de los Estados que participan, con la visión de acercarlos; promover el Estado de Derecho y la democracia y; examinar los problemas surgidos en el marco del trabajo, reforzamiento y desarrollo de las democracias. En el art. 1.2 se da prioridad a los trabajos relacionados con los principios y técnicas constitucionales, legislativas o administrativas, que sirven a: 1) la eficiencia de las instituciones democráticas y su for-

¹ G. BUQUICCHIO, «Retos pasados, presentes y futuros de la Comisión de Venecia», en J. M.^a CASTELLÀ, M. MONTABBIO y S. GRANATA-MENGHINI (eds.), *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, p. 27.

² S. GRANATA-MENGHINI y G. BUQUICCHIO, «The Venice Commission Twenty Years on, Challenges met, but Challenges Ahead», en M. VAN ROOSMALEN, B. VERMEULEN, F. VAN HOOF y M. OOSTING (eds.), *Fundamental Rights and Principles: Liber Amicorum Pieter van Dijk*, Cambridge, Intersentia, 2013, p. 241.

³ W. HOFFMANN-RIEM, «The Venice Commission of the Council of Europe – Standards and Impact», *The European Journal of International Law*, 2 (25), 2014, p. 579.

⁴ Council of Europe, *Revised Statute of the European Commission for Democracy through Law*, 2002, en https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_01_Statute (última consulta realizada el 4 de julio de 2023).

talecimiento; 2) el Estado de Derecho; 3) los derechos fundamentales y libertades, especialmente los relacionados con la participación de los ciudadanos en la vida pública y; 4) la contribución del autogobierno local y regional a la mejora de la democracia. En el art. 2 se estipula que la Comisión estará compuesta por expertos independientes que han obtenido eminencia a través de su experiencia en instituciones democráticas o por su contribución al derecho y a las ciencias políticas. En la práctica, su trabajo se centra en tres grandes áreas: instituciones democráticas y derechos fundamentales, justicia constitucional y elecciones, referéndums y partidos políticos⁵.

1.2. Derecho transnacional

Las opiniones e informes que produce la CdV se consideran producto de los órdenes legales transnacionales. Se pueden definir como aquellos que se encuentran más allá de la dicotomía entre el Derecho del Estado y el derecho internacional⁶. En concreto, es el conjunto de normas jurídicas formalizadas y organizaciones y actores asociados que, basándose en un criterio de autoridad, ofrecen interpretaciones y prácticas jurídicas válidas para diversas jurisdicciones nacionales⁷. El desarrollo de estándares posee un componente dinámico, pues se tiene en cuenta no solo la tradición constitucional europea, los valores comunes y los ordenamientos existentes, sino también que la materia que se trata es política y ha de ser bien planteada para tener efectividad. De esta forma, la CdV ha trabajado en extraer los principios y estándares que se derivan de la herencia constitucional y, también, de disposiciones vinculantes o *hardlaw* como la Convención Europea de los Derechos Humanos⁸.

Sus informes y opiniones actúan como *softlaw*, es decir, normas que legalmente no vinculan, o lo hacen en un grado muy limitado, carecen de exigibilidad y de posibilidad de sanción, no obstante, ofrecen otros estímulos para su cumplimiento⁹. Influyen principalmente en órganos políticos, pero también judiciales. El nivel de vinculación del Derecho que emana es alto, además de por su prestigio, debido a que la Unión

⁵ P. CRAIG, «Constitucionalismo transnacional: La contribución de la Comisión de Venecia», *Teoría y realidad constitucional*, 40, 2017, pp. 83-85.

⁶ S. BARTOLE, *The Internationalisation of Constitutional Law. A view from the Venice Commission*, Oxford, Hart Publishing, 2020, p. 43.

⁷ P. CRAIG, «Constitucionalismo transnacional: La contribución de la Comisión de Venecia», *op. cit.*, p. 90.

⁸ S. BARTOLE, *The Internationalisation of Constitutional Law. A view from the Venice Commission*, *op. cit.*, p. 2; W. HOFFMANN-RIEM, «The Venice Commission of the Council of Europe – Standards and Impact», *op. cit.*, p. 581.

⁹ W. HOFFMANN-RIEM, «The Venice Commission of the Council of Europe – Standards and Impact», *op. cit.*, pp. 580-581.

Europea ha apoyado su labor vinculándola a la estrategia de condicionalidad. Ha tenido especial relevancia con los países del centro y el este de Europa, donde se ha condicionado su incorporación a organismos internacionales o la realización de tratados a la observancia de principios como el Estado de Derecho, el principio democrático y la defensa de los derechos humanos¹⁰. En definitiva, su desarrollo no depende siempre en exclusiva de la fuerza de los argumentos, sino que busca alinearse con otros incentivos atractivos en un campo donde también opera el poder y los intereses¹¹.

1.3. Influencia

Hay ciertas dificultades para medir la influencia de la labor de la CdV, pero podemos aproximarnos a través de dos parámetros: 1) las referencias expresas en organismos internacionales y; 2) el grado y factores que determinan el cumplimiento de sus opiniones.

1.3.1. Referencias expresas en organismos internacionales

Por un lado, dentro del Consejo de Europa se ha citado la labor de la CdV por el secretario general del Consejo de Europa, la Asamblea parlamentaria, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el Comisario de Derechos Humanos y el Congreso de Autoridades Locales y Regionales. Por otro lado, dentro de la Unión Europea el Parlamento Europeo, la Comisión, el Consejo, el TJUE y en sus misiones diplomáticas¹². También hay Estados nacionales y Cortes Supremas que han hecho referencia a la labor de la CdV¹³.

1.3.2. Grado y factores que determinan el cumplimiento de sus opiniones

Sus recomendaciones, como ya se ha destacado, no son vinculantes, pero tienen un grado de cumplimiento alto¹⁴ debido, en parte, al trabajo

¹⁰ S. BARTOLE, *The Internationalisation of Constitutional Law. A view from the Venice Commission*, op. cit., p. 22.

¹¹ W. HOFFMANN-RIEM, «The Venice Commission of the Council of Europe – Standards and Impact», op. cit., p. 591.

¹² Sobre las distintas referencias a la Comisión de Venecia, vid., *Venice Commission Council of Europe (coe.int)* (última consulta realizada el 23 de junio de 2023).

¹³ Las Cortes Supremas de varios Estados han solicitado a través del instrumento de «amicus curiae» sus opiniones, vid. W. HOFFMANN-RIEM, «The Venice Commission of the Council of Europe – Standards and Impact», op. cit., pp. 584-595.

¹⁴ La CdV realiza un seguimiento de la adopción de sus opiniones. Vid. *Follow-Up (coe.int)* (última consulta realizada el 16 de abril de 2023).

independiente profesional y competente¹⁵. Un factor importante para determinar la eficacia de la CdV dependerá del sujeto que solicita su intervención. Las opiniones solicitadas por el propio país tienden a ser más efectivas. Se pueden distinguir entre endógenas y exógenas:

En primer lugar, las endógenas se encuadran dentro de la categoría de cooperación y suelen tener diversos incentivos. Las razones por las que un Estado pide ayuda a la CdV pueden ser: 1) necesitar asistencia técnica en una reforma constitucional; 2) falta de diálogo con la oposición; 3) para tomar una medida impopular pero necesaria y; 3) para demostrar su compromiso en el foro internacional¹⁶.

En segundo lugar, las exógenas, por el contrario, no constituyen cooperación. Son aquellos casos donde la solicitud es realizada por uno de los organismos del Consejo de Europa (o de la Unión Europea), normalmente habrá habido una fase en la que este organismo ha intentado convencer al Estado para que la solicite por sí mismo. El procedimiento es igual, pero existen métodos para forzar su cumplimiento. Por ejemplo, la Comisión Europea a menudo condiciona el progreso en los procesos de adhesión al cumplimiento de las recomendaciones de la CdV¹⁷. Recientemente, se han establecido sus recomendaciones como parámetros de condicionalidad para el desembolso de la «*Macro Financing Assistance*»¹⁸. Esta circunstancia puede ocasionar que *de facto* sus opiniones y recomendaciones puedan considerarse como

¹⁵ S. GRANATA-MENGHINI, «Populism and Constitutional Courts: A Perspective from the Venice Commission», en J. M.^a CASTELLÀ y M. A. SIMONELLI (eds.), *Populism and Contemporary Democracy in Europe: Old problems and new challenges*, ebook, Palgrave macmillan, 2022, p.92.

¹⁶ S. GRANATA-MENGHINI y M. KUIJER, «Advisory or de facto binding? Follow up to Venice Commission's opinions: between reality and perception», en S. GRANATA-MENGHINI y Z. CAGA (eds.), *Venice Commission thirty-year quest for democracy through law 1990 – 2020*, ebook, Juristförlaget i Lund, 2020, p.287.

¹⁷ *Ibid.*, p. 289.

¹⁸ Un ejemplo de aplicación es Moldavia. Las últimas enmiendas constitucionales relacionadas con el poder judicial fueron preparadas con la asistencia de la CdV y la Dirección General de Derechos Humanos y Estado de Derecho; el Gobierno de Moldavia resistió algunas recomendaciones, pero finalmente las aceptó, en parte porque contaron con el respaldo de la Comisión Europea y el SEAE. *Vid.* Venice Commission, CDL-AD(2020)015, *Urgent Joint Opinion of the Venice Commission and the Directorate of Human Rights (DHR) of the Directorate Generale of Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe on the Draft Law on Amending the Law no. 947/1996 on Superior Council of Magistracy*, endorsed by the Venice Commission on 18 June 2020 by a written procedure replacing the 123rd Plenary Session; CDL-AD(2020)007, *Joint opinion of the Venice Commission and the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe on the revised draft provisions on amending and supplementing the constitution with respect to the superior Council of Magistracy*, adopted by the Venice Commission on 18 June 2020 by a written procedure replacing the 123rd Plenary Session. En julio de 2020, la Comisión Europea autorizó el desembolso de 30 millones de euros en asistencia macrofinanciera a la República de Moldavia, teniendo en cuenta, entre otras cosas, que «*the reform efforts being pursued, for instance in improving the justice system and fighting corruption*». *Vid.* €30 million in macro-financial assistance (MFA) to Moldova (europa.eu) (última consulta realizada el 23 de junio de 2023).

vinculantes, y algunos Estados sean reacios a pedir las. La CdV ha tomado conciencia de esta situación y por esta razón las formula de la forma menos prescriptiva posible y busca ser precavida a la hora de recomendar propuestas radicales en contextos políticamente tensos¹⁹.

No obstante, hay Estados que no tienen voluntad de comprometerse con los valores de la CdV. Países como Bielorrusia o Rusia, que no han superado el autoritarismo, no tienen una verdadera intención de aplicar sus recomendaciones. En el caso de Bielorrusia, tan solo se ha solicitado por las autoridades nacionales la intervención de la CdV en las opiniones de 1996 y de 2003²⁰. En la última reforma constitucional de 2022, la opinión fue solicitada por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y ni siquiera se reunieron con los miembros de la CdV²¹. No hay constancia de que hayan implementado ninguna recomendación²². Rusia ha sido objeto de dos opiniones, siempre a solicitud de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa²³, y no ha implementado ninguna de las recomendaciones²⁴. En este contexto resulta evidente que la labor de la CdV no se puede traducir normativamente.

2. OPOSICIÓN PARLAMENTARIA

El análisis de este apartado se limitará a valorar los informes y opiniones de la CdV sobre la oposición parlamentaria y, para finalizar, se abordará el seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones y las referencias expresas en organismos internacionales. Nos centraremos particularmente en los dos informes que ha publicado la CdV al respecto. Se ha de destacar que no tienen un enfoque académico, sobre todo el de 2019, sino que tratan de «dar respuestas concretas que puedan servir para proyectos de reforma legislativa o constitucional de los Estados miembros, basadas en el Derecho comparado, el Derecho internacional y la propia doctrina de la Comisión»²⁵.

¹⁹ S. GRANATA-MENGHINI y M. KUIJER, «Advisory or de facto binding? Follow up to Venice Commission's opinions: between reality and perception», *op. cit.*, p. 295.

²⁰ Para las opiniones de la CdV sobre Bielorrusia, *vid. Venice Commission: Council of Europe (coe.int)* (última consulta realizada el 23 de junio de 2023).

²¹ Venice Commission, *CDL-AD(2022)008, Belarus- Urgent Interim Opinion on the Constitutional Reform*, endorsed by the Venice Commission at its 130th Plenary Session (Venice and online, 18-19 March 2022), párr. 5.

²² *Vid. Follow-Up (coe.int)* (última consulta realizada el 17 de abril de 2023).

²³ Para las opiniones de la CdV sobre Rusia, *vid. Venice Commission :: Council of Europe (coe.int)* (última consulta realizada el 17 de abril de 2023).

²⁴ *Vid. Follow-Up (coe.int)* (última consulta realizada el 10 mayo de 2023).

²⁵ J. M. CASTELLÀ ANDREU, «Repensando las funciones del Parlamento: el papel de la oposición según la Comisión de Venecia», en A. DE LA IGLESIA CHAMARRO (ed.), *El Parlamento a debate en un tiempo nuevo*, Fundación Manuel Giménez Abad, 2023, p. 242, en <https://www.fundacionmgimenezabad.es/es/el-parlamento-debate-en-un-tiempo-nuevo> (última consulta realizada el 3 de junio de 2023).

El primero, que vio la luz en 2010, se titula *On the Role of the Opposition in a Democratic Parliament*²⁶. Es fruto de la preocupación de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa al identificar una deriva negativa sobre el rol de la oposición parlamentaria. En la resolución 1601 (2008) sobre *Procedural guidelines on the rights and responsibilities of the Opposition in a democratic parliament*²⁷, entre otras medidas, invitó a la CdV a que realizara un estudio al respecto²⁸. El segundo, se publicó en 2019 bajo el título de *Parameters on the Relationship between the Parliamentary majority and the Opposition in a Democracy: a Checklist*²⁹. En esta ocasión, se realizó a petición del secretario general del Consejo de Europa que, en su informe anual de 2016, manifestó su preocupación sobre el estado de erosión de la oposición parlamentaria. Para abordar el problema propuso la creación de unas pautas relativas al rol y la responsabilidad de las mayorías políticas y su interacción con la oposición³⁰.

En los dos informes el enfoque se centra en los procedimientos dentro del Parlamento y en las relaciones entre la oposición parlamentaria, la mayoría y otras instituciones³¹. Lo característico de los criterios de verificación de 2019 es que actualizan el informe de 2010 y lo transforman en un elemento más práctico, de tal forma que se pueda utilizar para evaluar la situación de la oposición en una jurisdicción determinada; así como sus relaciones con la mayoría que gobierna y otras instituciones del Estado³². La CdV busca reflejar principios generales que rigen el rol de la oposición parlamentaria (informe de 2010) y la relación entre mayoría y oposición (informe 2019), que se encuentran en la herencia constitucional europea común, y hace un esfuerzo por clarificar su lógica interna. Todo ello con la finalidad de proporcionar un instrumento eficaz para poder identificar las debilidades nacionales³³. Se intercalan elementos descriptivos y normativos.

²⁶ Venice Commission, CDL-AD(2010)025, *Report on the role of the opposition in a democratic Parliament*, adopted by the Venice Commission, at its 84th Plenary Session (Venice 15-16 October 2010).

²⁷ Parliamentary Assembly of the Council of Europe, *Procedural guidelines on the rights and responsibilities of the opposition in a democratic parliament*, 2008.

²⁸ *Ibid.*, párr. 11.

²⁹ Venice Commission, CDL-AD(2019)015, *Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist*, adopted by the Venice Commission at its 119th Plenary Session (Venice, 21-22 June 2019) and endorsed by the Committee of Ministers on 5 February 2020.

³⁰ Secretary General of the Council of Europe, *State of Democracy, Human Rights and the Rule of Law: A security imperative for Europe*, Sofia, Council of Europe, 2016, pp. 71 y 80.

³¹ Venice Commission, CDL-AD(2019)015, *Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist*, op. cit., párr. 13.

³² *Ibid.*, p. 5.

³³ *Ibid.*, párr. 7-8.

Es conveniente resaltar que las recomendaciones de la CdV no son la única garantía de la oposición parlamentaria. En concreto, solo serán efectivas si existe previamente un pluralismo político genuino (existencia de partidos políticos independientes, medios de comunicación libres, elecciones justas, una sociedad civil fuerte, etc.). Los criterios de verificación fueron elaborados con una doble intención. En primer lugar, ayudar a las democracias más vulnerables a formular regulaciones legales y desarrollar convenciones constitucionales y prácticas que garanticen la función de la oposición. En segundo lugar, para asistir a democracias consolidadas que se enfrentan a riesgos de desequilibrios que socavan la cultura del pluralismo político³⁴.

La CdV considera que se ha de encontrar un equilibrio entre los derechos de la oposición y de la mayoría parlamentaria. Una falta de garantías de la función de la oposición puede erosionar o incluso acabar con la democracia; mientras que un excesivo reconocimiento de derechos es capaz de ocasionar un obstruccionismo desleal e impedir que el Gobierno pueda llevar a cabo su programa³⁵.

En esta línea, establece seis principios que operan en la relación entre mayoría y oposición: 1) respetar los valores de pluralismo y libertad. La oposición no puede ser considerada como un elemento destructivo ni tampoco interpretar su crítica como una falta de aceptación del resultado de las elecciones. Se podría añadir que, al mismo tiempo, la oposición ha de respetar el resultado de las elecciones; 2) la existencia de frenos y contrapesos para evitar la concentración del poder en la mayoría; 3) cooperación leal y constructiva con el fin de atraer el interés público; 4) solidaridad compartida entre la mayoría y la oposición, que se traduce en el uso de autocontrol en sus determinadas funciones con vistas al interés público de los ciudadanos; 5) los cambios del sistema deben mantener abiertos los canales del cambio político y; 6) el sistema debe permitir una toma eficiente de decisiones, de tal forma que la mayoría pueda perseguir su agenda política y la oposición realizar sus funciones sin complicaciones³⁶.

Como ya afirmó el profesor De Vega, en la práctica legal e institucional el estudio de la oposición parlamentaria y el análisis de la vida política democrática coinciden³⁷. En concordancia, los informes ponen atención tanto a los procedimientos dentro del Parlamento como a las

³⁴ *Ibid.*, párr. 9.

³⁵ Venice Commission, *CDL-AD(2010)025, Report on the role of the opposition in a democratic Parliament*, op. cit., párr. 12.

³⁶ Venice Commission, *CDL-AD(2019)015, Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist*, op. cit., párr. 21-27.

³⁷ P. DE VEGA GARCÍA, «Oposición política», en M. ARAGÓN REYES (ed.), *Temas básicos de Derecho Constitucional: Organización general y territorial del Estado*, vol. 2, Pamplona, Aranzadi, 2011, p. 231.

relaciones institucionales entre la oposición parlamentaria, la mayoría y otras instituciones del Estado. Se considerará en detalle estos puntos: 1) concepto; 2) institucionalización; 3) nivel y regulación legal; 4) participación en la función legislativa; 5) participación en la función de control; 6) cooperación con el Gobierno; y 7) seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones y referencias expresas en organismos internacionales.

2.1. Concepto

La CdV, en el informe de 2010, afirma que la característica principal de la oposición parlamentaria es que no está en el poder y se opone, de una manera más o menos acentuada, a aquellos que lo detentan. En consonancia, la oposición parlamentaria la constituyen aquellos partidos políticos que realizan la función de oposición y están representados en el Parlamento, pero no forman parte del Gobierno³⁸. El informe de 2019 recoge esta misma definición y señala que tanto los términos «oposición» como «grupos minoritarios» se utilizan de manera indistinta para denotar grupos de parlamentarios que se oponen políticamente al Gobierno³⁹. Esto último no se ha de entender como una equiparación entre minoría y oposición, sino como una mera aclaración de los términos. Es decir, las minorías han de realizar la función de oposición para poder ser consideradas como «oposición parlamentaria».

Desde una valoración crítica, una definición tan amplia ocasiona problemas a la hora de clarificar las funciones que pueden realizar los grupos parlamentarios que se oponen al Gobierno. Esto es debido a que en la noción clásica de oposición parlamentaria se configuran instrumentos y decisiones centrados en la alternancia de gobierno. Para arrojar luz a este problema podemos usar las categorías del profesor De Vergottini que establece dos conceptos de oposición: como alternativa de gobierno y como garantía de los derechos de las minorías⁴⁰.

En primer lugar, la noción clásica es la oposición como alternativa de gobierno. En este caso la oposición se configura con vistas a una posible sustitución del poder ejecutivo. Ello condiciona la relación con el Gobierno de dos formas principales: en las decisiones de Estado y en la efectividad de la función de control. En el primer caso, la oposición resulta imprescindible para enmarcar la acción del ejecutivo en políticas importantes a largo plazo (pactos de Estado) o para sustraer de la lógica

³⁸ Venice Commission, *CDL-AD(2010)025, Report on the role of the opposition in a democratic Parliament*, op. cit., párr. 11.

³⁹ Venice Commission, *CDL-AD(2019)015, Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist*, op. cit., párr. 17.

⁴⁰ G. DE VERGOTTINI, *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, Espasa-Calpe, 1983, p. 323; G. DE VERGOTTINI, «La forma de Gobierno de oposición garantizada», *Revista de Estudios Políticos*, 9, 1979, p. 29.

partidista aquellas cuestiones de Estado que requieren unidad (reforma constitucional) o la máxima neutralidad posible (nombramiento de cargos de instituciones independientes o del órgano de gobierno de los jueces). En el segundo caso, la posibilidad de perder el poder fomenta una cultura de moderación y autocontención por parte del Gobierno. La función de control que ejerce la oposición resulta especialmente eficaz por la posibilidad de ganar las siguientes elecciones. Y ello se traduce necesariamente en un estatuto que otorga más tiempo, recursos y facultades que al resto de partidos de la oposición.

En segundo lugar, el esquema bipartidista propio del sistema británico, que vio nacer la institución de la oposición parlamentaria, en un principio no deparó en la posibilidad de institucionalizar al resto de partidos de la oposición. Ahora bien, con el tiempo se ha producido su formalización, tanto en Reino Unido como en el resto de las democracias constitucionales. Lo característico de este tipo de oposición es que, salvo en aquellos casos en los que formen gobiernos de coalición, los partidos no pueden aspirar a reemplazar al poder ejecutivo. En estas circunstancias su papel se limitará a influir en las decisiones gubernamentales. Esta modificación de su «*ethos*» afecta necesariamente a su formalización jurídica. Por un lado, si bien es conveniente que su posición sea respetada en las decisiones de Estado, no sería razonable formalizar un requisito de unanimidad para asegurar su integración. Ello crearía una situación de bloqueo permanente con la aparición del más mínimo disenso y una sobrerrepresentación de los partidos minoritarios. Por otro lado, su control, en la medida en que no supone un riesgo equivalente de pérdida de gobierno, no cumple con la misma función de moderación y autocontención. En definitiva, hay dos nociones de oposición que, a la hora de formalizarlas, requieren un trato diferenciado.

Pues bien, la CdV analiza la función de la oposición en tres niveles distintos. En primer lugar, aborda los requisitos necesarios para que la oposición pueda ejercer su función, los cuales no están exclusivamente relacionados con la oposición parlamentaria (e.g. inmunidades, nombramientos de cargos de responsabilidad en el Parlamento, mandato libre, etc.). En segundo lugar, examina el estatuto de la oposición que se limita a la garantía de los derechos de las minorías mediante mecanismos como enmiendas, preguntas e interpelaciones, entre otros. Finalmente, en tercer lugar, analiza aquellas facultades cuya formalización está constitucionalmente configurada para la oposición como alternativa de gobierno (e.g. nombramiento de los altos cargos de instituciones independientes o reforma constitucional).

A nuestro juicio este párrafo nos da la clave para entender el enfoque de los informes: «*the main situation in which the opposition parties are in minority, and therefore in need of some level of protection in*

*order to fulfil the basic legitimate opposition functions»*⁴¹. Se puede interpretar que la prioridad de la CdV es garantizar los derechos de las minorías. No por ello desprecia el principio de alternancia, pues subraya que fomenta una cultura de autocontrol de la mayoría y una actitud constructiva de la oposición. Y añade que, si ocurre lo contrario y la mayoría abusa de su posición dominante, se incurre en el riesgo de radicalización de la oposición⁴².

2.2. Institucionalización

No existe un modelo común que defina los derechos y deberes de la oposición. Esto es debido a que el estatus de la oposición en un determinado Parlamento nacional sufre variaciones importantes en función del marco constitucional y una serie de factores políticos, sociales y culturales⁴³. Más concretamente, las opciones constitucionales básicas resultan de gran importancia puesto que configuran la situación de la oposición: tipo de sistema electoral (mayoritario, proporcional o combinado), el tipo de régimen o forma de gobierno (parlamentario, semipresidencial o presidencial), la organización unicameral o bicameral de la legislatura, estructura federal o unitaria del Estado, etc.⁴⁴. Consecuentemente, la forma y el grado en que se institucionaliza la oposición parlamentaria variará en cada Estado.

Desde la perspectiva de garantizar presupuestos necesarios para la función de oposición, la CdV afirma que todos los parlamentarios han de tener los mismos derechos individuales, al margen de su pertenencia a la mayoría o a la oposición. Algunos derechos de los parlamentarios son independientes de si están en la mayoría o en la oposición, como el derecho al voto, el acceso a materiales para los debates y las prerrogativas básicas. Otros están relacionados con la pertenencia a un grupo parlamentario específico, como el acceso a posiciones de liderazgo en el Parlamento. El órgano consultivo del Consejo de Europa recomienda que opere el principio de igualdad entre los parlamentarios y se complemente con el principio de representación proporcional y participación de grupos políticos en los órganos internos del Parlamento. En conse-

⁴¹ Venice Commission, CDL-AD(2010)025, *Report on the role of the opposition in a democratic Parliament*, cit., párr. 37; CDL-AD(2019)015, *Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist*, op. cit., párr. 16.

⁴² Venice Commission, CDL-AD(2019)015, *Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist*, op. cit., párr. 22-29.

⁴³ Parliamentary Assembly of the Council of Europe, *Procedural guidelines on the rights and responsibilities of the opposition in a democratic parliament*, op. cit., p. 28; Venice Commission, CDL-AD(2010)025, *Report on the role of the opposition in a democratic Parliament*, op. cit., párr. 38.

⁴⁴ Venice Commission, CDL-AD(2019)015, *Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist*, op. cit., párr. 12.

cuencia, el principio de igualdad no excluye que haya parlamentarios que, al ejercer una posición de liderazgo dentro de la cámara (portavoz, presidente de comisión, ponentes, etc.), puedan disponer de recursos adicionales (asistentes personales o indemnizaciones, entre otros)⁴⁵.

Advierte que la oposición no siempre constituye un bloque común, y su reconocimiento formal e institucionalización no es un requisito para la existencia del Parlamento. En esta línea considera deseable la creación de grupos parlamentarios (tanto de la mayoría como de la oposición) para poder tomar decisiones sobre la elección de posiciones de liderazgo, la distribución del tiempo, la financiación adicional, etc. La CdV propone que la consideración de un grupo parlamentario como oposición se determine por la postura de los parlamentarios durante las votaciones más relevantes, como el voto de investidura o la aprobación de los presupuestos⁴⁶. El comportamiento en otras materias de los grupos políticos de oposición no tendría relevancia para su calificación⁴⁷.

A la hora de institucionalizar la función de oposición se pueden optar por dos modelos: la identificación formal de un grupo parlamentario como la oposición parlamentaria o la creación de normas a las que pueden acceder los grupos parlamentarios en función de su representación⁴⁸.

El primer caso, consiste en dotar de un estatuto a un grupo parlamentario identificado como oposición. Proviene del sistema británico y va condicionado a que el grupo parlamentario reconocido como oposición sea la única alternativa de gobierno. Esto ocurre principalmente en sistemas de elección mayoritarios. En sistemas electorales proporcionales, en la medida en que produce una pluralidad de partidos, este criterio quiebra puesto que la alternativa puede no constituir la un solo partido⁴⁹. Como consecuencia, no se justifica el otorgamiento de

⁴⁵ *Ibid.*, párr. 40-42.

⁴⁶ La CdV no elabora una lista exhaustiva pero sí señala un ejemplo a evitar. En Francia se reguló que los grupos parlamentarios habían de manifestar su lealtad sea al grupo mayoritario o a la oposición. Con esa declaración se obtenían prerrogativas para ejercer la labor de control. En caso de que no se realizara, la mesa de la Asamblea Nacional sería la encargada de calificar al grupo. El Consejo Constitucional declaró su inconstitucionalidad al considerar que establecía una diferencia de trato injustificada, *vid.*, Venice Commission, CDL-AD(2010)025, *Report on the role of the opposition in a democratic Parliament*, *op. cit.*, párr. 84.

⁴⁷ *Ibid.*; Venice Commission, CDL-AD(2019)015, *Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist*, *op. cit.*, párr. 42-44.

⁴⁸ Venice Commission, CDL-AD(2019)015, *Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist*, *op. cit.*, párr. 41-42.

⁴⁹ En el informe de 2010 se cita esta opinión donde se aconseja a Ucrania no institucionalizar en un solo grupo parlamentario, el que obtenga más representación, ya que la cultura del país es multipartidista y varios grupos parlamentarios pueden constituir la alternativa de gobierno, *vid.*, Venice Commission, CDL-AD(2007)019, *Opinion on the draft Law on the Parliamentary Opposition in Ukraine*, adopted by the Venice Commission At its 71st Plenary Meeting, Venice, 1-2 June 2007, párr. 5-8.

un estatuto a un solo grupo parlamentario. En estos casos la CdV lo desaconseja al afirmar que no es constructivo, va en contra del principio de igualdad de los diputados y puede ser una fuente de resentimiento para el resto de los partidos⁵⁰.

En el segundo caso, a través de la elaboración de normas neutrales (en el sentido de que no aluden directamente a un sujeto calificado como oposición) que confeccionan instrumentos y derechos de participación procedimental a los que los grupos parlamentarios pueden acceder, habitualmente en la forma de minoría cualificada, en función de su representación. Esto también se traduce en la atribución de decisiones (pactos de Estado), iniciar investigaciones, solicitar información, establecer comisiones especiales, etcétera.⁵¹

2.3. Nivel y regulación legal

La CdV establece que el principio general que ha de regir es que la regulación debe impedir que la mayoría pueda alterar o enmendar las normas más fundamentales relativas a la oposición, al menos de forma inmediata⁵². Como norma general, se pueden regular en la constitución, las leyes, los reglamentos parlamentarios, las convenciones o las costumbres. La determinación depende en gran parte de la cultura y el contexto: «*[i]n mature and stable democracies, with traditions of political tolerance, the opposition can thrive without legal guarantees, while in other political systems the opposition may be severely restricted even if it enjoys a high degree of formal protection*»⁵³.

El sistema británico nos sirve de punto de partida. La oposición parlamentaria se regula primordialmente por prácticas y convenciones. Existen también algunas normas en su reglamento parlamentario (*Standing Orders*), como la atribución de los «días de la oposición»⁵⁴ o la presidencia de comisiones. Lo determinante es que el reglamento parlamentario puede ser modificado por una mayoría simple, pero la cultura de autocontención lo impide.

⁵⁰ Venice Commission, CDL-AD(2010)025, *Report on the role of the opposition in a democratic Parliament*, op. cit., párr. 80.

⁵¹ *Ibid.*, párr. 129.

⁵² *Ibid.*, párr. 88; Venice Commission, CDL-AD(2019)015, *Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist*, op. cit., párr. 33.

⁵³ Venice Commission, CDL-AD(2010)025, *Report on the role of the opposition in a democratic Parliament*, op. cit., párr. 38.

⁵⁴ Los «días de la oposición» se refieren a momentos específicos durante las sesiones plenarios del Parlamento en los que la oposición tiene la posibilidad de dirigir el debate y establecer la agenda. Estos días están destinados a equilibrar la capacidad de la mayoría gobernante para establecer la agenda, y su inclusión es considerada una buena práctica parlamentaria.

En el supuesto de las democracias menos maduras la CdV aconseja la formalización de los derechos de la oposición y, más en concreto, la consolidación constitucional de los más fundamentales. El resto de las normas, en especial las reglas procedimentales, se han de poder adaptar a las diferentes circunstancias⁵⁵. Este último aspecto se puede ilustrar con dos opiniones emitidas por la CdV en los contextos de democracias más recientes como Ucrania y Hungría. En el caso de Ucrania, en la valoración sobre el borrador de su constitución, se valoró positivamente la inclusión de los derechos de la oposición en su constitución. Se advirtió, sin embargo, que es conveniente que sólo figuren los principios esenciales⁵⁶. En caso contrario, puede dificultar que las normas se adapten a los contextos cambiantes y resta relevancia al principio democrático. En la opinión emitida a Hungría se resaltó el mismo aspecto: «*parliaments should be able to act in a flexible manner in order to adapt to new framework conditions and face new challenges within society. Functionality of a democratic system is rooted in its permanent ability to change*»⁵⁷.

El propósito de constitucionalizar las normas esenciales radica en prevenir que el partido ganador de una elección pueda emplear su poder para reformar la legislación: alterando así los principios fundamentales que rigen a la oposición parlamentaria⁵⁸. A su vez, permitiendo que los aspectos secundarios queden al alcance de las mayorías circunstanciales, se garantiza que una nueva fuerza política que asume el poder no se sienta constreñida en su capacidad para gobernar, evitando así el riesgo de deslegitimación del sistema.

Lo importante con las regulaciones formales es encontrar un equilibrio entre garantizar cierta estabilidad y la posibilidad de poder modificarlas para adaptarlas a las circunstancias cambiantes. Por esta razón, la CdV previene sobre la posibilidad de modificarlas de forma implícita, sin el correspondiente debate ni procedimiento adecuado. Para evitarlo, describe diferentes modelos posibles: reformar por mayorías cualificadas; solicitar una revisión externa por parte del Tribunal Constitucional sobre las enmiendas o regulaciones; o establecer un plazo de demora de su vigencia para que la mayoría no puede ser beneficiaria de los cambios de forma inmediata. Y acaba por promover, en aras del principio de autonomía parlamentaria, que se regulen dichas

⁵⁵ Venice Commission, CDL-AD(2019)015, *Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist*, op. cit., párr. 31.

⁵⁶ Venice Commission, CDL-AD(2014)037-e, *Opinion on the Draft law amending the Constitution of Ukraine*, endorsed by the Venice Commission at its Plenary Session (Rome, 10-11 October 2014), párr. 19.

⁵⁷ Venice Commission, CDL-AD(2011)016-e, *Opinion on the new Constitution of Hungary*, adopted by the Venice Commission at its 87th Plenary Session (Venice, 17-18 June 2011), párr. 24.

⁵⁸ Las mayorías cualificadas devienen ineficaces en ocasiones como las elecciones húngaras de 2010 donde Fidesz con el 53 por 100 de los votos obtuvo el 68 por 100 de los asientos de la cámara; con dos tercios de representación pudo reformar unilateralmente la constitución.

cuestiones en el reglamento parlamentario. Asimismo, se decanta por la opción de aprobarlas por mayoría cualificada⁵⁹.

En algunos casos, la CdV aconseja no regular ciertas áreas en la medida en que puede acabar resultando contraproducente. En la opinión formulada sobre las enmiendas al reglamento parlamentario de Ucrania, se recomendó no regular las coaliciones parlamentarias para formar gobiernos, al aducir que reducía la flexibilidad de formar gobierno de una forma innecesaria⁶⁰.

2.4. Participación en la función legislativa

La CdV centra la participación en la función legislativa en seis puntos: 1) el orden del día; 2) la distribución del tiempo oral; 3) la presentación de enmiendas; 4) la exigencia de mayoría cualificada; 5) la presentación de una iniciativa legislativa y; 6) la incoación del control de constitucionalidad.

En primer lugar, el orden del día lo aborda a través de la posibilidad de que la oposición convoque una sesión extraordinaria del Parlamento, su influencia en la preparación del orden del día para una próxima sesión y la posibilidad de que añada de manera urgente un punto en el orden del día.

Primero, en la gran mayoría de democracias actuales, el Parlamento está en sesión de forma regular, con la excepción de los periodos vacacionales, y las sesiones extraordinarias han perdido prácticamente toda su relevancia. En este contexto, la CdV recomienda que, durante un periodo de descanso o de vacaciones, la oposición, o un grupo minoritario cualificado de miembros, tengan la capacidad de solicitar la convocatoria de una sesión extraordinaria. Aconseja un quórum de un cuarto de los miembros para llevarlo a cabo⁶¹.

Segundo, recomienda que la oposición tenga una oportunidad razonable para influir en la agenda de las futuras sesiones parlamentarias. Sugiere que se puede garantizar a través de minorías cualificadas que permitan incluir puntos en la agenda o de la concesión de los «días de la oposición». Ello posibilita introducir proposiciones de ley y ejercer la función de control⁶².

⁵⁹ Venice Commission, CDL-AD(2019)015, *Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist*, op. cit., párr. 35-38.

⁶⁰ Venice Commission, CDL-AD(2017)026-e, *Opinion on the amendments to the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine*, adopted by the Venice Commission at its 112th Plenary Session (Venice, 6-7 October 2017), párr. 37-44.

⁶¹ Venice Commission, CDL-AD(2019)015, *Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist*, op. cit., párr. 93.

⁶² *Ibid.*, párr. 97.

Tercero, la CdV afirma que la oposición ha de tener derecho a solicitar debates en torno a temas actuales o urgentes en el curso de una sesión, que deberán ser otorgados si se logra un quórum de un cuarto de los integrantes. De manera alternativa, se puede establecer un período específico semanal o mensual destinado a la oposición, en el que puedan determinar la agenda. La CdV no se muestra en contra de atribuir la facultad de realizar debates sobre temas actuales o urgentes al Gobierno, pero matiza que puede ocasionar que lo utilice para eludir debatir de forma seria y rigurosa los temas propuestos por la oposición⁶³.

En segundo lugar, el tiempo de palabra en los debates plenarios se asigna generalmente a los grupos parlamentarios en proporción a su representación en el Parlamento⁶⁴. La CdV considera que puede otorgarse más tiempo a la oposición en aquellos debates sobre proyectos de ley presentados por el Gobierno, o proposiciones de ley apoyadas por los parlamentarios de la mayoría. También es favorable a que se realice una distribución equitativa del tiempo de palabra entre la mayoría y la oposición, independientemente de su fuerza en el Parlamento⁶⁵.

En tercer lugar, la regla general es que tanto un diputado como un grupo de oposición ha de poder presentar enmiendas⁶⁶. Existen, sin embargo, una serie de límites. Primero, el derecho de enmienda no puede ejercerse en cualquier momento del proceso legislativo, sino que debe encajar en el orden de las deliberaciones parlamentarias. El reglamento del Parlamento debe establecer un orden temporal para el ejercicio de este derecho⁶⁷. Segundo, las enmiendas deben ser relevantes para el tema del proyecto de ley que se pretende modificar. No deben reintroducir propuestas que ya han sido discutidas y rechazadas previamente en relación con el mismo proyecto de ley⁶⁸. Tercero, debe haber un mecanismo u órgano (como una comisión relevante, la mesa o el presidente del Parlamento) que controle la relevancia y la originalidad de las enmiendas. Este «filtro» debe ser llevado a cabo por un árbitro que garantice neutralidad⁶⁹. Cuarto, en muchos países hay limitaciones estrictas al derecho de enmienda en cuestiones relacionadas con la ley de presupuestos. Estas restricciones están diseñadas para garantizar la coherencia y el equilibrio del presupuesto. La CdV expresa sus reservas

⁶³ *Ibid.*, párr. 100-101.

⁶⁴ Venice Commission, *CDL-AD(2010)025, Report on the role of the opposition in a democratic Parliament*, op. cit., párr. 56.

⁶⁵ Venice Commission, *CDL-AD(2019)015, Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist*, op. cit., párr. 102.

⁶⁶ *Ibid.*, párr. 104.

⁶⁷ *Ibid.*, párr. 105.

⁶⁸ *Ibid.*, párr. 106.

⁶⁹ *Ibid.*, párr. 107.

y considera que el examen y enmienda de los presupuestos ha de ser una de las principales prerrogativas del Parlamento⁷⁰.

En cuarto lugar, el uso de mayorías cualificadas en determinadas circunstancias es recomendado por la CdV porque fortalece el papel de la oposición. Sugiere su utilización en tres casos: reformas de la constitución, leyes orgánicas y los reglamentos del Parlamento⁷¹. Se ha de exigir en aquellas materias consideradas de gran importancia, puesto que la: «*functionality of a democratic system is rooted in its permanent ability to change. The more policy issues are transferred beyond the powers of simple majority, the less significance will future elections have, and the more possibilities does a two-third majority have of cementing its political preferences and the country's legal order*»⁷².

En quinto lugar, el referéndum constituye una opción constitucional. Allí donde se contemple, la CdV recomienda que la oposición pueda iniciar la discusión sobre su necesidad y se decida por mayoría. De forma alternativa, puede ser positivo que se pueda activar mediante un procedimiento de recolección de firmas para evitar el bloqueo de la mayoría. De este modo, la amenaza de un referéndum puede facilitar el compromiso⁷³. Se ha de evitar que la mayoría pueda utilizar este instrumento para eludir los procedimientos parlamentarios normales, o para convertirlo en un plebiscito de apoyo con que crear presión política sobre la minoría⁷⁴.

En sexto lugar, la capacidad de incoar un control de constitucionalidad sobre las leyes, en democracias constitucionales, es un corolario del Estado de Derecho. No obstante, no todos los países disponen de este instrumento⁷⁵. La CdV aprecia que existen argumentos sólidos a favor de conceder la facultad de solicitar dicha revisión a una fracción minoritaria del Parlamento. Considera que debe ser posible a petición de un tercio o un cuarto de los miembros, aunque el umbral puede ser aún más bajo, particularmente en contextos en los que el cuerpo legislativo está considerablemente dividido (por ejemplo, un quinto de todos los parlamentarios)⁷⁶.

⁷⁰ *Ibid.*, párr. 109.

⁷¹ *Ibid.*, párr. 111-114.

⁷² Venice Commission, CDL-AD(2011)016-e, *Opinion on the new Constitution of Hungary*, op. cit., párr. 24.

⁷³ Venice Commission, CDL-AD(2019)015, *Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist*, op. cit., párr. 115.

⁷⁴ *Ibid.*, párr. 116.

⁷⁵ Por ejemplo, Holanda y Reino Unido no disponen de control de constitucionalidad. En Holanda, la falta de incoación constitucional se compensa por un control judicial con base a las leyes internacionales, que tienen un rango superior a las leyes nacionales y la constitución. En Reino Unido existe la «declaración de incompatibilidad» en la que un tribunal competente puede declarar la incompatibilidad de una ley, o parte de esta, con el Convenio Europeo de Derechos Humanos. No obstante, dicha declaración no es vinculante, solo tiene efectos de presión política. *Vid.*, *ibid.*, párr. 117.

⁷⁶ *Ibid.*

2.5. Participación en la función de control

La participación de la oposición parlamentaria en la función de control de las cámaras la realiza a través de los instrumentos clásicos del control parlamentario: preguntas, interpelaciones, comparencias de cargos públicos en comisión, mociones de censura, juicio político (*impeachment*) en sistemas presidenciales y comisiones de investigación.

En primer lugar, la CdV establece que en el programa de debates parlamentarios se ha de posibilitar que la oposición pueda escuchar y preguntar (de forma oral o escrita) al Gobierno y a sus funcionarios de forma regular. También, ha de tener la posibilidad de abrir un turno de preguntas en la presentación de informes al Parlamento⁷⁷. Al mismo tiempo, la oposición tiene derecho a obtener información y respuestas de los órganos estatales, que tienen el deber de responder de manera oportuna fuera del turno de preguntas⁷⁸.

En algunos ordenamientos jurídicos existe la posibilidad de que los parlamentarios dirijan consultas individuales a los órganos y funcionarios del Estado fuera de las sesiones y de las reuniones de las comisiones. Para evitar un abuso de este instrumento, la CdV recomienda que se especifique, en el reglamento parlamentario o por ley, qué tipo de documentos (o información) se pueden solicitar y si se ha de acreditar interés por los mismos⁷⁹.

En segundo lugar, aconseja regular las interpelaciones, especialmente en aquellos Estados en que las normas para intervenir en el pleno del Parlamento son estrictas, en la medida en que se reserva este derecho a diputados y ministros del Gobierno. Para minimizar el riesgo de uso indebido del derecho de interpelación por parte de los parlamentarios de la minoría, la CdV sugiere establecer un umbral mínimo de parlamentarios para proponer tales mociones (exigiendo que las solicitudes de interpelación sean respaldadas por una minoría cualificada de parlamentarios). Describe que en algunos ordenamientos jurídicos se asocia la interposición de una interpelación a una posterior moción de censura. En estos casos, recomienda separar los dos procesos para evitar una escalada artificial del conflicto⁸⁰.

⁷⁷ *Ibid.*, párr. 122-123.

⁷⁸ *Ibid.*, párr. 124.

⁷⁹ *Ibid.*, párr. 125.

⁸⁰ Se ha de destacar que el informe de la oposición cita a otro documento anterior de la CdV y sostiene que la recomendación es «*separating the interpellation procedure (which may lead to the vote of no confidence) from a simple inquiry, in order to avoid the danger of artificial escalation of conflicts*». El informe citado es una opinión sobre el borrador de la constitución de Ucrania, donde se advierte del peligro de que una simple consulta, acompañada de un debate, pueda conducir a una moción de censura; y recomienda separar los diferentes procedimientos. A nuestro juicio, es más respetuoso con la finalidad de evitar una escalada artificial de conflictos, interpretar

En tercer lugar, un miembro de la comisión que sea de la oposición ha de poder solicitar la comparecencia de un cargo gubernamental o una persona designada por el mismo. Asimismo, la oposición ha de poder solicitar, sin necesidad de formar parte de la comisión, dicha comparecencia y formularle preguntas. La propuesta puede ser aprobada por el presidente de la comisión o por una minoría cualificada⁸¹.

En cuarto lugar, la CdV considera que, en un sistema parlamentario, es vital que la oposición tenga la facultad de proponer una moción de censura contra el Gobierno en su totalidad. En cambio, se muestra más cauteloso a la hora de utilizarla para destituir a un ministro concreto. Ello es debido a que, mientras reconoce que se utiliza de manera correcta en Estados miembros del Consejo de Europa, considera que es un mecanismo que puede ser abusado con facilidad y provocar un gobierno más frágil. Por tanto, dependerá de cada contexto su implementación⁸². Respecto a las características de la moción de censura, afirma que ha de ser una iniciativa colectiva, recomienda que la destitución del Gobierno se lleve a cabo por una mayoría absoluta de los votos y que se pueda activar el mecanismo con una minoría cualificada. Por último, se decanta por la implementación de una moción de censura constructiva⁸³.

En quinto lugar, en el caso de los juicios políticos (*impeachment*), en el que se investiga a un ministro o presidente por la comisión de hechos ilícitos específicos, la CdV aconseja que tanto en la activación del proceso como en su aprobación se requieran mayorías más elevadas que la moción de censura. Especialmente si el propósito es enjuiciar a un presidente. Sin embargo, las mayorías no han de hacer imposible que el proceso se lleve a cabo⁸⁴.

En sexto lugar, el papel esencial de una comisión de investigación es asegurar el control parlamentario sobre el ejecutivo, aunque también puede establecerse para otros propósitos, como la obtención de información para objetivos legislativos (comisión de estudio). Las comisiones de investigación pueden estar conformadas por parlamentarios o por expertos independientes⁸⁵. Los miembros de las comisiones desempeñan una función de investigación que la CdV denomina como «cuasi-jurisdiccional» y, en consonancia, recomienda que no estén sujetos a

la recomendación de la opinión sobre el borrador de la Constitución de Ucrania en el sentido de separar la interpelación de la moción de censura. *Vid.*, Venice Commission, *CDL-INF(1996)006, Opinion on the Draft Constitution of Ukraine*, adopted at the 27th Meeting of the Venice Commission on 17-18 May 1996, p. 11; *CDL-AD(2019)015, Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist*, *op. cit.*, párr. 127.

⁸¹ Venice Commission, *CDL-AD(2019)015, Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist*, *op. cit.*, párr. 126-127.

⁸² *Ibid.*, párr. 128.

⁸³ *Ibid.*, párr. 129.

⁸⁴ *Ibid.*, párr. 130.

⁸⁵ *Ibid.*, párr. 131.

disciplina de partido. Sobre su composición describe tres posibles modelos: la aplicación del principio de representación proporcional, que la oposición sea mayoría o que esté presidida por un parlamentario de la oposición⁸⁶.

2.6. Cooperación con el Gobierno

Se puede argumentar que la formalización jurídica de la cooperación entre la mayoría y la oposición, en su dimensión de llevar a cabo decisiones de Estado, está configurada constitucionalmente para la oposición parlamentaria como alternativa de gobierno. Con esta perspectiva, cabe abordar los nombramientos de altos cargos de instituciones independientes y las reformas constitucionales.

El primer supuesto es el nombramiento de altos cargos de instituciones independientes (por ejemplo, los magistrados del Tribunal Constitucional, los miembros del Consejo Superior Judicial, el Defensor del Pueblo, los miembros de la Comisión Electoral Central, etc.). La CdV recomienda que la elección de sus miembros, debido al importante rol que ejercen, sea lo más neutral posible. En este supuesto el contenido de la neutralidad se puede interpretar en el sentido de elegir a miembros más técnicamente capacitados por consenso, para evitar que la institución pueda devenir en un órgano al servicio de los intereses de una mayoría circunstancial. De esta manera, se posibilita vetar tanto a los miembros muy politizados como a los menos preparados⁸⁷.

La lógica que subyace detrás consiste en reconocer la existencia de ámbitos de poder que se deben sustraer de la lógica partidista, donde la mayoría de turno decide. La CdV lo expresa al afirmar la necesidad de despolitizar ciertas decisiones (o como matiza el profesor Castellà, desgubernamentalizar⁸⁸). La justificación en este supuesto es la independencia del poder judicial o de las instituciones independientes.

La CdV resalta que la operatividad de los mecanismos implementados dependerá de la capacidad de hacer pactar a la mayoría. Según el contexto, ha recomendado la implementación de mayorías cualifica-

⁸⁶ *Ibid.*, párr. 133.

⁸⁷ *Ibid.*, párr. 139.

⁸⁸ J. M. CASTELLÀ ANDREU, «Repensando las funciones del Parlamento: el papel de la oposición según la Comisión de Venecia», *op. cit.*, p. 246.

das⁸⁹; de representación proporcional⁹⁰; o un sistema mixto: la participación en el proceso de decisión de expertos fuera del ámbito de la política, nominados por actores más neutrales (asociaciones profesionales, sociedad civil, etc.) con la finalidad de transmitir confianza al público⁹¹ o posibilitar que un órgano colegiado incluya miembros que hayan sido elegidos por mayoría simple y otros por mayoría cualificada⁹².

Un ejemplo reciente de la aplicación de las dos fórmulas para obtener la neutralidad lo encontramos en Moldavia. La CdV formuló una opinión sobre el borrador de una ley cuya función era acabar con las influencias ilegítimas sobre el Estado. En la misma se regulaba una comisión encargada de obtener información, asesorar, dar audiencia a la persona interesada y transmitir una propuesta al Parlamento. Posteriormente, el Parlamento era el encargado de tomar la decisión por mayoría cualificada. La CdV recomendó un sistema mixto, es decir, una representación proporcional en la comisión y aprobación por mayoría cualificada. Argumentó su necesidad en el hecho de que la falta de representación de la oposición parlamentaria puede conllevar a la instrumentalización de la ley contra las financiaciones legítimas de la oposición⁹³.

En segundo lugar, las reformas constitucionales. A nuestro juicio, las enmiendas constitucionales requieren la participación de la oposi-

⁸⁹ En Ucrania en 2003, en el borrador de las enmiendas constitucionales de la constitución, la CdV notó que la designación y destitución de dichos cargos (presidente del jefe de la Comisión Antimonopolio, presidente de la Comisión Estatal de Radiodifusión y Televisión y del jefe del Servicio de Seguridad) se realizaba por el Gobierno, y recomendó el uso de mayoría cualificada. Sobre la nueva constitución de Montenegro en 2007, hizo notar que los miembros del Tribunal Constitucional no podían ser elegidos directamente por el presidente, y recomendó el uso de una mayoría cualificada junto a otros instrumentos para obtener una independencia efectiva. En Ucrania en 2008, en un borrador de la constitución, hizo la misma apreciación con el Defensor del Pueblo. *Id.*, Venice Commission, *CDL-AD(2003)019-e, Opinion on three Draft Laws proposing Amendments to the Constitution of Ukraine*, adopted by the Venice Commission at its 57th Plenary Session (Venice, 12-13 December 2003), párr. 35; *CDL-AD(2007)047-e, Opinion on the Constitution of Montenegro*, adopted by the Venice Commission at its 73rd Plenary Session (Venice, 14-15 December 2007), párr. 122 y 42.

⁹⁰ La CdV ha considerado necesaria la representación proporcional respecto de la creación de una comisión asesora que, con carácter consultivo, pueda proponer el veto de un juez o fiscal, en un contexto de corrupción notable del sistema judicial. *Id.*, Venice Commission, *CDL-AD(2023)005-e, Republic of Moldova - Joint opinion of the Venice Commission and the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe on the draft Law on the external assessment of Judges and Prosecutors*, adopted by the Venice Commission at its 134th Plenary Session (Venice, 10-11 March 2023), párr. 38-39.

⁹¹ Venice Commission, *CDL(1995)073rev-e, Opinion on the regulatory concept of the Constitution of the Republic of Hungary*, adopted at the Commission's 25th Plenary Meeting, Venice, 24 - 25 November 1995, p. 11.

⁹² Venice Commission, *CDL-AD(2019)015, Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist*, *op. cit.*, párr. 142-143.

⁹³ Venice Commission, *CDL-AD(2023)010, Republic of Moldova - Interim Opinion on the Draft Law on Limiting Excessive Economic and Political Influence in Public Life (De-oligarchisation)*, adopted by the Venice Commission at its 134th Plenary Session (Venice, 10-11 March 2023), pp. 41, 65 y 66.

ción parlamentaria para dar legitimidad, continuidad y estabilidad. En el proceso de adopción de una nueva constitución en Chile, la CdV afirmó la importancia de que el consenso fuera sustancial⁹⁴. Ello precisa que la oposición parlamentaria represente a una parte significativa de la población, en definitiva, que sea la alternativa de gobierno.

Una imposición de una mayoría circunstancial supondría una quiebra que desestabilizaría la unidad social e incluso, al menos a un nivel simbólico, deslegitimaría el nuevo texto constitucional. En palabras del profesor ARAGÓN: «[n]ada es más contrario a la idea de la constitución democrática que las llamadas constituciones de partido, o la de utilizar un proyecto de reforma como pura bandera electoral, o la de improvisar reformas sin la necesaria reflexión y preparación»⁹⁵.

2.7. Seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones y referencias expresas en organismos internacionales

Desde que la CdV publica sus seguimientos, podemos observar que las recomendaciones relativas a la oposición parlamentaria no se han implementado por Turquía⁹⁶ y Moldavia⁹⁷; y sí, en un alto grado, en Georgia⁹⁸. En concreto, en este último caso, la CdV sirvió para que la nueva ley electoral, que en un principio se había planteado de manera unilateral, se realizara con la participación de grupos parlamentarios de la oposición. Por supuesto, no son suficientes datos para poder llegar a una conclusión relevante.

⁹⁴ Venice Commission, *CDL-AD(2022)004, Chile. Opinión sobre la redacción y adopción de una nueva Constitución*, adoptado por la Comisión de Venecia en su 130a Sesión Plenaria (Venecia y en línea, 18-19 de marzo de 2022), párr. 32.

⁹⁵ M. ARAGÓN REYES, «¿Cambiar la constitución para adaptarla o para transformarla?», *Teoría y realidad constitucional*, 36, 2015, p. 326.

⁹⁶ Es la opinión que precede a la STEDH Selahattin Demirtaş contra Turquía, véase: Venice Commission, *CDL-AD(2017)004, Turkey - Opinion on the duties, competences and functioning of the criminal peace judgeships*, adopted by the Venice Commission at its 110th Plenary Session (Venice, 10-11 March 2017).

⁹⁷ En la opinión se recomienda que el presidente del Parlamento no tenga el poder de coordinar las actividades antiterroristas; ya que esta debería ser una función del ejecutivo. En su lugar, recomienda establecer un procedimiento claro y unívoco de supervisión: el mecanismo de control parlamentario debe ser reforzado, ya sea a través de la subcomisión sobre el Servicio de Inteligencia Secreto o un cuerpo mixto de expertos, ambos con una presencia sólida de la oposición, *vid.* Venice Commission, *CDL-AD(2018)024, Republic of Moldova - Opinion on the Law on preventing and combatting terrorism*, adopted by the Venice Commission at its 116th Plenary Session (Venice, 19-20 October 2018).

⁹⁸ Venice Commission, *CDL-AD(2021)026-e Georgia - Urgent Joint Opinion of the Venice Commission and the OSCE/ODIHR on the revised amendments to the Election Code of Georgia*, endorsed by the Venice Commission at its 127th Plenary Session (Venice and online, 2-3 July 2021), párr. 12.

Respecto a las referencias expresas de los informes sobre la oposición en organismos internacionales encontramos dos sentencias del Tribunal Europeo de Derecho Humanos y una resolución de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa.

La primera sentencia, *Karácsony y otros contra Hungría*⁹⁹, trata sobre la conducta de siete miembros del Parlamento húngaro al mostrar su disconformidad con las nuevas leyes sobre tabaco y la distribución de tierras agrícolas y forestales, mediante cánticos, agitando pancartas y carteles, y colocando una carretilla llena de tierra en la cámara parlamentaria. Como consecuencia, se les impuso una multa a cada uno de ellos sin otorgarles la posibilidad de defenderse. En la sentencia se mencionan como documentos relevantes dos informes de la CdV¹⁰⁰ (párr. 48 y 49); se cita por parte de los demandantes para justificar que, en Hungría, desde la llegada al Gobierno de la coalición (Fidesz-KNDP) en 2010, ha habido una tendencia de erosión de los derechos de la oposición (párr. 86); y la cita el tribunal a la hora de argumentar sobre la idoneidad de las sanciones (párr. 139 y 142).

La segunda sentencia es *Selahattin Demirtaş contra Turquía*¹⁰¹, y trata sobre el arresto y la detención preventiva del Sr. Selahattin Demirtaş, quien en ese momento era miembro del Parlamento y no pudo participar en dos campañas cruciales, a saber, el referéndum y las elecciones presidenciales. En la sentencia, como documentos relevantes, se resaltan cuatro opiniones¹⁰² de la CdV (párr. 160-163); se cita a la CdV para resaltar la preocupación de una reforma constitucional que permite levantar la inviolabilidad derivada de las opiniones y votos emitidos en sede parlamentaria, y los efectos que crea en la oposición (párr. 237); y el tribunal se muestra de acuerdo con la opinión de la CdV respecto a que la reforma de la constitución sobre la inviolabilidad

⁹⁹ STEDH (Gran Sala). *Caso Karácsony y otros contra Hungría*, 17 de mayo de 2016. Vid. *KARÁCSONY AND OTHERS v. HUNGARY* (coe.int) (última consulta realizada el 17 de abril de 2023).

¹⁰⁰ Venice Commission, *CDL-AD(2010)025, Report on the role of the opposition in a democratic Parliament*, cit.; *CDL-AD(2014)011, Report on the scope and lifting of parliamentary immunities*, adopted by the Venice Commission at its 98th plenary session (Venice, 21-22 March 2014).

¹⁰¹ STEDH (Gran Sala). *Caso Selahattin Demirtaş contra Turquía*, 22 de diciembre de 2020. Vid. *SELAHATTİN DEMİRTAŞ v. TURKEY* (No. 2) (coe.int) (última consulta realizada el 17 de abril de 2023).

¹⁰² Venice Commission, *CDL-AD(2016)002-e, Turkey - Opinion on articles 216, 299, 301 and 314 of the Penal Code of Turkey*, adopted by the Venice Commission at its 106th plenary session (Venice, 11-12 March 2016); *CDL-AD(2016)002-e, Turkey – Opinion on the suspension of the second paragraph of Article 83 of the Constitution (parliamentary inviolability)*, adopted by the Venice Commission at its 108th Plenary Session (Venice, 14-15 October 2016); *CDL-AD(2017)005-e, Turkey - Opinion on the amendments to the Constitution adopted by the Grand National Assembly*, adopted by the Venice Commission at its 110th Plenary Session (Venice, 10-11 March 2017); *CDL-AD(2017)004, Turkey - Opinion on the duties, competences and functioning of the criminal peace judgeships*, cit.

parlamentaria constituye un ataque directo a la oposición parlamentaria (párr. 268 y 269).

La resolución de la Asamblea parlamentaria del Consejo de Europa trata los problemas de la oposición en Turquía, en la misma línea que en la sentencia Selahattin Demirtaş contra Turquía, y se titula «Nueva represión contra la oposición política y la disidencia civil en Turquía: necesidad urgente de salvaguardar los estándares del Consejo de Europa»¹⁰³. Es el mismo contexto y se pide a Turquía que adopte las recomendaciones de la CdV (p. 7).

3. A MODO DE CONCLUSIÓN

En primer lugar, el órgano consultivo del Consejo de Europa proporciona garantías técnicas debido a su prestigio y al procedimiento que utiliza, pero, como cualquier entidad, es perfectible. Aunque existen muchas sugerencias que se podrían plantear para su mejora, nos inclinamos por una: establecer un seguimiento de la efectividad de las recomendaciones puestas en práctica. Esta propuesta permitiría realizar ajustes en función de los nuevos aspectos que la implementación haya revelado.

En segundo lugar, la CdV utiliza una noción amplia de oposición. Sin embargo, cuando analizamos el contenido de la función de oposición, observamos que hay actividades que están configuradas para que las realice la oposición parlamentaria como la alternativa de gobierno (nombramientos de ciertos altos cargos o la reforma constitucional). Esta distinción es importante porque arroja luz sobre la aplicabilidad de las recomendaciones y, desde el punto de vista teórico, nos abre la puerta a considerar que hay dos nociones de oposición parlamentaria.

Por último, si aterrizamos al caso español, es conveniente señalar cuestiones de fondo que afectan al rol de la oposición parlamentaria. Se ha destacar que los aspectos formales, las regulaciones, derivan de principios sin los cuales las normas devienen ineficaces. En estas circunstancias, las propuestas de reforma, por muy creativas e innovadoras que sean, tan solo constituyen parches con capacidad de aliviar, pero no de solucionar problemas. Y en atención a los principios que ha formulado la CdV, la situación del constitucionalismo español no está en un buen momento. Por un lado, el respeto a la oposición, de aceptación de su crítica, sufre un deterioro que se puede identificar en aspectos como la práctica del Gobierno a invertir el ejercicio de control. Por ejemplo, a no responder al contenido de las preguntas, y utilizar el tiempo de respuesta para criticar a la oposición (principio

¹⁰³ Parliamentary Assembly of the Council of Europe, *New crackdown on political opposition and civil dissent in Turkey: urgent need to safeguard Council of Europe standards*. Res. 2347. 23/10/2020.

de solidaridad compartida). Al mismo tiempo, se aprecia una tendencia, propia de los movimientos populistas, a la ideologización de la contienda política. A distinguir, en palabras de Schmitt, entre amigo y enemigo (principio de pluralismo y libertad)¹⁰⁴.

Por otro lado, son manifiestos los problemas respecto al principio de cooperación leal y constructiva. La política en clave partidista, en el sentido más crudo de «rodillo de la mayoría», ha permeado toda la institución parlamentaria. Se materializa en la falta de cooperación en las cuestiones de Estado (e.g. política exterior con Marruecos), a no ser que un requisito formal, y la presión política, obliguen a ello. En esos casos, que en España se han limitado a la elección parlamentaria de los vocales del CGPJ y de las autoridades independientes, la cooperación no tiene la finalidad de garantizar la operatividad de las instituciones, sino que es comprendida como un reparto de cuotas de poder; donde el objetivo es hacerse con su control y alinearlas con objetivos programáticos (principio de frenos y contrapesos). En este contexto, es imperativo emprender el camino de vuelta a los fundamentos constitucionales, al espíritu de concordia que infundió la transición democrática.

4. BIBLIOGRAFÍA

- ARAGÓN REYES, M., «¿Cambiar la constitución para adaptarla o para transformarla?», *Teoría y realidad constitucional*, 36, 2015, pp. 313-327.
- BARTOLE, S., *The Internationalisation of Constitutional Law. A view from the Venice Commission*, Oxford, Hart Publishing, 2020.
- BUQUICCHIO, G., «Retos pasados, presentes y futuros de la Comisión de Venecia», en J. M.^a CASTELLÀ, M. MONTABBIO y S. GRANATA-MENGHINI (eds.), *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, pp. 23-30.
- CASTELLÀ ANDREU, J. M., «Repensando las funciones del Parlamento: el papel de la oposición según la Comisión de Venecia», en A. DE LA IGLESIA (ed.): *El Parlamento a debate en un tiempo nuevo*, Fundación Manuel Giménez Abad, 2023, pp. 231-248.
- COUNCIL OF EUROPE, *Revised Statute of the European Commission for Democracy through Law*, 2002, fecha de consulta 4 julio 2023, en https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_01_Statute.
- CRAIG, P. P., «Constitucionalismo transnacional: La contribución de la Comisión de Venecia», *Teoría y realidad constitucional*, 40, 2017, pp. 79-109.
- GRANATA-MENGHINI, S., «Populism and Constitutional Courts: A Perspective from the Venice Commission», en J. M.^a CASTELLÀ y M. A. SIMONELLI (eds.), *Populism and Contemporary Democracy in Europe: Old problems and new challenges*, ebook, Palgrave macmillan, 2022, pp. 91-113.

¹⁰⁴ C. SCHMITT, *El concepto de lo político*, 5.^a ed., Madrid, Alianza Editorial, 2009, p. 56.

- GRANATA-MENGHINI, S. y BUQUICCHIO, G., «The Venice Commission Twenty Years on, Challenges met, but Challenges Ahead», en M. VAN ROOSMALEN, B. VERMEULEN, F. VAN HOOFF y M. OOSTING (eds.), *Fundamental Rights and Principles: Liber Amicorum Pieter van Dijk*, Cambridge, Intersentia, 2013, pp. 241-265.
- GRANATA-MENGHINI, S.; KUIJER, M., «Advisory or de facto binding? Follow up to Venice Commission's opinions: between reality and perception», en S. GRANATA-MENGHINI, Z. CAGA (eds.), *Venice Commission thirty-year quest for democracy through law 1990 – 2020*, ebook, Juristförlaget i Lund, 2020, pp. 281-297.
- HOFFMANN-RIEM, W., «The Venice Commission of the Council of Europe – Standards and Impact», *The European Journal of International Law*, 2 (25), 2014, pp. 579-597.
- PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE, *New crackdown on political opposition and civil dissent in Turkey: urgent need to safeguard Council of Europe standards. Res. 2347. 23/10/2020*.
- *Procedural guidelines on the rights and responsibilities of the opposition in a democratic parliament*, 2008.
- SCHMITT, C., *El concepto de lo político*, 5.^a ed., Madrid, Alianza Editorial, 2009.
- SECRETARY GENERAL OF THE COUNCIL OF EUROPE, *State of Democracy, Human Rights and the Rule of Law: A security imperative for Europe*, Council of Europe, Sofia, 2016.
- VEGA GARCÍA, P. DE, «Oposición política», en M. ARAGÓN (ed.), *Temas básicos de Derecho Constitucional: Organización general y territorial del Estado*, vol. 2, Pamplona, Aranzadi, 2011, pp. 227-233.
- VENICE COMMISSION, CDL(1995)073rev-e, *Opinion on the regulatory concept of the Constitution of the Republic of Hungary*, adopted at the Commission's 25th Plenary Meeting, Venice, 24 - 25 November 1995.
- VENICE COMMISSION, CDL-AD(2003)019-e, *Opinion on three Draft Laws proposing Amendments to the Constitution of Ukraine*, adopted by the Venice Commission at its 57th Plenary Session (Venice, 12-13 December 2003).
- (2007)019, *Opinion on the draft Law on the Parliamentary Opposition in Ukraine*, adopted by the Venice Commission At its 71st Plenary Meeting, Venice, 1-2 June 2007.
- (2007)047-e, *Opinion on the Constitution of Montenegro*, adopted by the Venice Commission at its 73rd Plenary Session (Venice, 14-15 December 2007).
- (2010)025, *Report on the role of the opposition in a democratic Parliament*, adopted by the Venice Commission, at its 84th Plenary Session (Venice 15-16 October 2010).
- (2011)016-e, *Opinion on the new Constitution of Hungary*, adopted by the Venice Commission at its 87th Plenary Session (Venice, 17-18 June 2011).
- (2014)011, *Report on the scope and lifting of parliamentary immunities*, adopted by the Venice Commission at its 98th plenary session (Venice, 21-22 March 2014).
- (2014)037-e, *Opinion on the Draft law amending the Constitution of Ukraine*, endorsed by the Venice Commission at its Plenary Session (Rome, 10-11 October 2014).
- (2016)002-e, *Turkey - Opinion on articles 216, 299, 301 and 314 of the Penal Code of Turkey*, adopted by the Venice Commission at its 106th plenary session (Venice, 11-12 March 2016).

- (2016)002-e, Turkey – *Opinion on the suspension of the second paragraph of Article 83 of the Constitution (parliamentary inviolability)*, adopted by the Venice Commission at its 108th Plenary Session (Venice, 14-15 October 2016).
- (2017)004, Turkey - *Opinion on the duties, competences and functioning of the criminal peace judgeships*, adopted by the Venice Commission at its 110th Plenary Session (Venice, 10-11 March 2017).
- (2017)005-e, Turkey - *Opinion on the amendments to the Constitution adopted by the Grand National Assembly*, adopted by the Venice Commission at its 110th Plenary Session (Venice, 10-11 March 2017).
- (2017)026-e, *Opinion on the amendments to the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine*, adopted by the Venice Commission at its 112th Plenary Session (Venice, 6-7 October 2017).
- (2018)024, Republic of Moldova - *Opinion on the Law on preventing and combatting terrorism*, adopted by the Venice Commission at its 116th Plenary Session (Venice, 19-20 October 2018).
- (2019)015, *Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist*, adopted by the Venice Commission at its 119th Plenary Session (Venice, 21-22 June 2019) and endorsed by the Committee of Ministers on 5 February 2020.
- (2020)007, *Joint opinion of the Venice Commission and the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe on the revised draft provisions on amending and supplementing the constitution with respect to the superior Council of Magistracy*, adopted by the Venice Commission on 18 June 2020 by a written procedure replacing the 123rd Plenary Session.
- (2020)015, *Urgent Joint Opinion of the Venice Commission and the Directorate of Human Rights (DHR) of the Directorate Generale of Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe on the Draft Law on Amending the Law no. 947/1996 on Superior Council of Magistracy*, endorsed by the Venice Commission on 18 June 2020 by a written procedure replacing the 123rd Plenary Session.
- (2021)026-e Georgia - *Urgent Joint Opinion of the Venice Commission and the OSCE/ODIHR on the revised amendments to the Election Code of Georgia*, endorsed by the Venice Commission at its 127th Plenary Session (Venice and online, 2-3 July 2021).
- (2022)004, Chile. *Opinión sobre la redacción y adopción de una nueva Constitución*, adoptado por la Comisión de Venecia en su 130a Sesión Plenaria (Venecia y en línea, 18-19 de marzo de 2022).
- (2022)008, Belarus- *Urgent Interim Opinion on the Constitutional Reform*, endorsed by the Venice Commission at its 130th Plenary Session (Venice and online, 18-19 March 2022).
- (2023)005-e, Republic of Moldova - *Joint opinion of the Venice Commission and the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe on the draft Law on the external assessment of Judges and Prosecutors*, adopted by the Venice Commission at its 134th Plenary Session (Venice, 10-11 March 2023).
- (2023)010, Republic of Moldova - *Interim Opinion on the Draft Law on Limiting Excessive Economic and Political Influence in Public Life (De-oligarchisation)*, adopted by the Venice Commission at its 134 th Plenary Session (Venice, 10-11 March 2023).

VENICE COMMISSION, *CDL-INF(1996)006, Opinion on the Draft Constitution of Ukraine*, adopted at the 27th Meeting of the Venice Commission on 17-18 May 1996.

VERGOTTINI, G. DE, «La forma de Gobierno de oposición garantizada», *Revista de Estudios Políticos*, 9, 1979, pp. 5-42.

— *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, Espasa-Calpe, 1983.