

EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LOS ACTOS PARLAMENTARIOS: UN ANÁLISIS COMPARADO DE LA EVOLUCIÓN JURISPRUDENCIAL EN ESPAÑA E ISRAEL

SUZIE NAVOT

1. INTRODUCCIÓN.—2. UN ENFOQUE SOBRE ISRAEL Y SU CORTE SUPREMA: a) *Un sistema mixto*. b) *El rol de la Corte Suprema*.—3. DE UNA EVOLUCIÓN PARALELA: a) *La primera etapa: los interna corporis acta como principio de exclusión del control jurisdiccional*. b) *La segunda etapa: de un control restrictivo a un control sustancial*. c) *La tercera etapa: del cambio de discurso —una regla de control constitucional—*.—4. DE LAS TENDENCIAS ACTUALES: a) *La jurisprudencia española: hacia una teoría general de derechos fundamentales parlamentarios*. b) *La jurisprudencia israelí: (1) El declive del activismo judicial. (2) El concepto de «lesión constitucional»*.—5. CONCLUSIÓN.

1. INTRODUCCIÓN

Debe de parecer singular y hasta extraña la idea de comparar una categoría particular del Derecho Constitucional entre dos sistemas jurídicos tan distintos: España —un Estado constitucional europeo de base continental— e Israel —un Estado basado en principios ingleses y norteamericanos— carente de Constitución rígida; dos países que pertenecen a distintas «familias jurídicas» y a tradiciones legales y culturales diferentes, que casi nada tienen en común. A pesar de las tendencias doctrinales que buscan difuminar los límites entre las dos principales familias, la europea-continental y la del *common-law* (1), la tipología y clasificación del Derecho comparado tradicional hacen casi imposible la comparación entre dos sistemas tan lejanos.

(1) Es cada vez mayor en los países occidentales la tendencia que propone borrar totalmente los límites entre las principales familias jurídicas (el Derecho continental y el *common law*). Para esta posición, véanse por ejemplo, los simposios que se realizaron en los Estados Unidos sobre el tema de Derecho Comparado (New Approaches to Comparative Law, 1996,

Parecería que enumerar las diferencias entre ambos sistemas constitucionales sería quizás una tarea larga pero al menos más convincente que la de intentar lo contrario: el comparar entre España e Israel un tema constitucional que interfiere en el mismo seno de las decisiones políticas, en el cual son los jueces de ambas jurisdicciones quienes juegan un papel crucial.

Aun así, me atreveré en este artículo a proponer la tesis según la cual en la evolución del control jurisdiccional de actos parlamentarios, España e Israel tienen más en común que lo que tiene España con Francia, Italia o Alemania y más de lo que tiene Israel en común con Inglaterra o los Estados Unidos (2). Este trabajo viene a ser una reflexión, desde Israel, sobre la evolución paralela de las dos sistemas jurídicos.

Como expondré más adelante, ambos países han llegado a soluciones semejantes, utilizando métodos interpretativos similares en uno de los temas

Univ. of Utah; New Directions in Comparative Law, 1998, Univ. of Michigan, publicado en *American Journal of Comparative Law*, 46 (1998). Particularmente dentro del Derecho Constitucional, los caracteres distintivos de las dos familias jurídicas están desapareciendo, especialmente los relativos al debate sobre la protección de Derechos Humanos y al control jurisdiccional de leyes.

(2) Me atrevo a decir que también en otras cuestiones del Derecho Parlamentario existe entre los dos países una semejanza sorprendente. Algunos ejemplos concretos sobre esta semejanza entre Israel y España (exceptuando el tema aquí tratado) fueron analizados en estudios comparativos, de los cuales podemos nombrar, por ejemplo: 1. Los marcos de inmunidad e inviolabilidad parlamentaria. Tanto en Israel como en España existen dos tipos de inmunidades: la inviolabilidad y la inmunidad. En ambos países la inviolabilidad —de carácter sustantivo— protege (por completo y para siempre) las actuaciones, votos u opiniones emitidos en el ejercicio del mandato, mientras que la inmunidad —de carácter formal o procesal— impide que el parlamentario sea arrestado o procesado, aunque esto puede ser autorizado por la Cámara, o sea que la inmunidad puede ser levantada por la Cámara. También en España, como en Israel, existe la posibilidad de control jurisdiccional sobre la autorización que otorga la Cámara para proceder contra los miembros del Parlamento (el suplicatorio). 2. Otros temas tratados en ambas doctrinas son el fenómeno del transfuguismo político así como el debate acerca del *status* jurídico de la promesa o juramento de acatar la Constitución como condición de acceso al cargo parlamentario, tema debatido en ambos países, habiendo éstos llegado a decisiones jurisdiccionales similares. 3. Las leyes sancionadas en los últimos años en España e Israel, que posibilitan la ilegalización y descalificación de partidos que apoyan actividades terroristas. En España fue sancionada la LO 6/2002, permitiendo la ilegalización de la coalición Batasuna, por haber vulnerado la Ley de Partidos. Una ley parecida se sancionó en el mismo año también en Israel, cuyo objetivo es descalificar partidos que apoyan la lucha armada de un país enemigo o de una organización terrorista contra Israel. Para ampliar en el tema, véase la comparación realizada entre ambas leyes en: S. NAVOT: «Descalificación de Partidos Políticos en Israel: Crónica de una Democracia “a la Defensiva”», *La Prohibición de Partidos* (J. A. Mortilla Martos ed., Univ. de Almería, 2004).

más apasionantes del Derecho parlamentario, y casi sin tener ninguna influencia el uno sobre el otro.

La posibilidad de control jurisdiccional de los actos parlamentarios sin rango de ley es una regla de excepción en países democráticos. La tradición inglesa lo niega casi por completo. Cada uno de los sistemas, tanto el español como el israelí, es considerado una excepción vis-a-vis los sistemas jurídicos que más han influido en cada una de ellos. En la mayoría de los países europeos un control similar al que efectúa el Tribunal Constitucional español es prácticamente desconocido; sin embargo, la jurisprudencia española sobre el tema es sumamente vasta, y la doctrina es rica y elaborada como no lo es en ningún otro país (3).

El análisis del desarrollo de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español revela un fenómeno interesante: en un principio, este Tribunal adoptó una posición formal, basada en la idea de la autonomía parlamentaria y en la división rígida de poderes, por lo cual se abstuvo casi por completo de controlar actos del Parlamento. Esta postura fue moderándose en la jurisprudencia

(3) El tema del control jurisdiccional de los actos parlamentarios ha sido elaborado en España extensamente. Para una bibliografía de ninguna manera exhaustiva, véanse: R. PUNSET BLANCO: *Estudios Parlamentarios* (Madrid, 2001), 369-420; «Jurisdicción constitucional y Jurisdicción contencioso-administrativa en el control de los actos parlamentarios sin valor de Ley», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 28, 1990; I. TORRES MUÑOZ: «El control jurisdiccional de los actos parlamentarios en Inglaterra», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 43, 1995; E. ARANDA ÁLVAREZ: *Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional* (CEPC, 1998); A. NAVAS CASTILLO: *El control jurisdiccional de los actos parlamentarios sin valor de ley* (Colex, 2000); A. M. ABELLÁN-GARCÍA GONZÁLEZ: *El estatuto de los Parlamentarios y los derechos fundamentales* (Tecnos, 1992); E. ÁLVAREZ CONDE y E. ARNALDO ALCUBILLA: «Autonomía Parlamentaria y Jurisprudencia Constitucional», en *Parlamento y Justicia constitucional*, IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos (Aranzadi), 1997; J. MORALES ARROYO: «Un avance en la jurisprudencia constitucional sobre el control de las resoluciones parlamentarias», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 46, 1996; E. ESPÍN TEMPLADO: «El control de la actividad normativa del gobierno», *El Parlamento y sus transformaciones actuales* (Tecnos, 1990); L. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER: «El control por el Tribunal Constitucional de la actividad no legislativa del Parlamento», *Revista de Administración Pública*, núm. 107, 1985; J. A. VÍBORAS JIMÉNEZ: «La función legislativa en la Jurisprudencia Constitucional», *Parlamento y Justicia Constitucional*, IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos (Aranzadi, 1997); P. BIGLINO CAMPOS: *Los vicios en el procedimiento legislativo* (CDEC, 1991); F. SANTAOLALLA LÓPEZ: «La inmunidad parlamentaria y su control jurisdiccional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 38, 1993; J. M. MORALES ARROYO: «Un avance en la Jurisprudencia Constitucional sobre el control de las resoluciones Parlamentarias», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 46, 1996; L. LÓPEZ GUERRA: «Control del derecho parlamentario», *Las Fuentes del Derecho Parlamentario* (Parlamento Vasco, 1997).

posterior. Paralelo al desarrollo de la jurisprudencia y a la ampliación del control jurisdiccional, cambió la retórica del Tribunal Constitucional. La idea de «independencia parlamentaria» se sustituye por «la supremacía de la Constitución y de los derechos fundamentales», lo que en poco tiempo se convirtió en un control jurisdiccional casi pleno sobre los actos internos parlamentarios. En toda esta época no se modificaron los marcos normativos del Derecho español. El cambio de posición es fruto único de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, quien introdujo este giro a través del desarrollo de principios fundamentales constitucionales y a través de la creación de nuevos principios no contemplados explícitamente en la Constitución. Hoy en día, hay quienes critican la postura del Tribunal Constitucional sosteniendo que aquél crea «ambigüedad» en las reglas del control jurisdiccional.

Esta breve descripción puede utilizarse como tal para contar la historia del desarrollo de la jurisprudencia en Israel en torno al control jurisdiccional de los procesos parlamentarios. También en Israel se negó la Corte Suprema a intervenir en actos de la Kneset (el Parlamento Israelí) hasta los años ochenta del siglo veinte, a pesar de que la Corte Suprema estaba facultada para hacerlo. Esta rígida posición tenía sus fundamentos en la teoría de la separación de poderes, y en la gran influencia del Derecho inglés, que niega todo control sobre actos parlamentarios. Más adelante, también en Israel se desarrollaron y se ampliaron las reglas del control, al mismo tiempo que se produjeron cambios en la retórica de la Corte. Este proceso fue criticado y hasta negado por parte de algunos jueces de la Corte Suprema, quienes argumentaron que el control jurisdiccional de actos parlamentarios en Israel resulta ser único y sin paralelo en el mundo occidental moderno. Últimamente, la Corte Suprema israelí ha pasado a desarrollar principios fundamentales que sirven de base para el control jurisdiccional de un acto parlamentario, idea que ha sido explícitamente propuesta por el Tribunal Constitucional español.

Este estudio sobre las dos doctrinas se focaliza en los cambios que se produjeron en los «tests» de control y en la retórica que los acompaña. Este artículo no intenta realizar un análisis comparativo entre los hechos concretos que se debaten, sino que se concentra en los fundamentos racionales y en los principios generales que sirven de base en las decisiones de la jurisprudencia. Mi objetivo es investigar las direcciones del razonamiento y del desarrollo del Derecho español para examinar la posibilidad de aplicación de estos en el Derecho israelí. A pesar de la distancia entre los sistemas jurídicos, es innegable que los países democráticos tienen principios fundamentales comunes. El Derecho Constitucional comparado sirve de base para expandir horizontes y fertilizar ideas entre los diferentes sistemas. Aun cuando parece que no hay ninguna influencia entre un texto constitucional y otro, aun así, cuando existe

una base común de democracia, existe una base para una inspiración interpretativa (4).

Tanto España como Israel son foro casi único de debates jurisdiccionales y académicos en torno al control jurisdiccional de actos parlamentarios. Las últimas decisiones israelíes del tema mencionan como base de Derecho comparado a la jurisprudencia española, lo que viene a ser una gran novedad. Confío en que el análisis comparado entre los dos países agregará una variante interesante en la investigación académica sobre la jurisdicción y constitucionalización de la política interna del Parlamento.

Antes de pasar al tema debatido, presentaré al lector una breve síntesis sobre el sistema constitucional israelí.

2. UN ENFOQUE SOBRE ISRAEL Y SU CORTE SUPREMA

a) *Un sistema mixto*

Dada la fuerte influencia del legado inglés, el Derecho israelí comparte varias características con la tradición del *common law*. Hasta 1980, Israel estaba prácticamente obligada a seguir los precedentes ingleses. A pesar de que estos lazos legales fueron abolidos, las citas de los Tribunales israelíes sobre las fuentes extranjeras se limitan a la tradición inglesa y americana. El *status* de la profesión jurídica, jueces y abogados, se acerca más al de sus colegas en Inglaterra o en Estados Unidos que a los de Alemania o Francia. La estructura del sistema legal, sus instituciones, los procesos legales y la legislación están indudablemente influenciados por el sistema inglés. Las decisiones de los Tribunales son consideradas fuentes jurídicas —conocido como el *common law* israelí— y el principio del *binding precedent* forma parte del sistema judicial.

Aun así, la contribución israelí a su propio sistema legal, que comienza con el establecimiento del Estado en el año 1948, no sólo fue una búsqueda para cubrir las «lagunas» dejadas por las reglas inglesas. Los esfuerzos de codificar el Derecho privado y la reforma del Derecho público, son ejemplos de la influencia de diferentes fuentes. La codificación del Derecho público se basó con frecuencia en conceptos legales europeos.

(4) AHARON BARAK: «Foreword: a Judge on Judging: The role of a Supreme Court in a Democracy», *Harvard Law Review*, vol. 116, No. 1 November 2002, pág. 112. Véanse también: VICKI JACKSON y MARK TUSHNET: *Comparative Constitutional law* (1999); MARK TUSHNET: «The Possibilities of Comparative Constitutional Law», 108, *Yale Law Journal* (1999), 1225.

La mezcla de todas estas fuentes ha creado un sistema jurídico heterogéneo, que posee características particulares y forma parte del sistema de familias legales «mixtas». El razonamiento jurídico en Israel es menos casuístico y tiende más a generalizaciones que el *common law*. También es más liberal acerca de los requisitos procesales formales. A pesar de la adopción de conceptos continentales y el continuo proceso de codificación, las características del *common law* en el Derecho israelí son aún dominantes. Los países de habla inglesa continúan siendo la principal fuente en el Derecho comparado ya que la mayoría de los juristas en Israel no hablan fluidamente las lenguas europeas, hecho que dificulta seguir los desarrollos del Derecho continental (5).

En lo que se refiere al Derecho Constitucional, la idea quizás todavía difundida es que Israel no cuenta con una Constitución escrita, sino que es un Estado basado en el principio de la «*sovereignty of Parliament*» inglés. En la Declaración de Independencia, en el año 1948, se establecieron dos principios fundamentales básicos: Israel es un «Estado Judío y Democrático», siendo la intención que, sobre estos principios fundamentales, Israel redacte una Constitución. Esta Constitución nunca fue escrita. En su lugar, la Kneset sancionó de tanto en tanto «Leyes Básicas», con el objetivo de que, en el futuro, éstas sean incluidas dentro del marco de una Constitución, pero que aparentemente no cuentan con supremacía normativa. O sea que, a falta de una regla constitucional, el Derecho israelí fue evidentemente basado sobre el concepto de *supremacy and sovereignty* de la Kneset.

Hasta 1992 se habían aprobado nueve Leyes Básicas, todas sobre los órganos públicos del Estado. En 1992 se votaron las dos primeras Leyes Básicas sobre Derechos Humanos. Fue la Corte Suprema quien determinó, en el año 1995, en la famosa decisión de *Mizrahi Bank* (6), que las nuevas Leyes Básicas sobre Derechos Humanos, junto con las otras Leyes Básicas ya sancionadas, representan la Constitución del Estado. De aquí se desprende —dice la Corte Suprema— que la Kneset está limitada por éstas y que la Corte Suprema es el órgano que ejerce el poder de control jurisdiccional sobre leyes que

(5) Para la descripción del sistema jurídico israelí véase: A. SHAPIRA y K. WITT-ARAR (eds.): *Introduction to the Law of Israel* (Kluwer), 1995.

(6) Fallo 6821/93 *United Mizrahi Bank Ltd. c. Migdal Cooperative Village*, P.D 49(4), 221. Un fallo de gran magnitud, que cuenta con cientos de páginas. Ciertos párrafos de la sentencia fueron traducidos al inglés. Véase «*Mizrahi Bank v. Migdal (the Gal Amendment)* — translated extracts with commentary», in 31 *Israel Law Review*, 1997, pág. 754. Sobre esta decisión, llamada también la *Revolución Constitucional*, se escribieron decenas de artículos, también por aquellos que critican el «activismo» de la Corte Suprema.

contravienen las Leyes Básicas (7). Israel se convirtió —*de facto*— en una democracia constitucional (8). Los principios constitucionales fundamentales: el de sumisión del poder legislativo a una regla «constitucional», la supremacía de los Derechos Humanos y el de control jurisdiccional de leyes, forman hoy parte inherente del Derecho Constitucional israelí (9).

Esta «revolución constitucional» fue consecuencia —en palabras de Rubio Llorente que valen también para el desarrollo en Israel— «del valor decisivo que hoy se atribuye a los Derechos, cuya salvaguardia ha pasado a ser... la función esencial del control de constitucionalidad de la ley» (10).

El proceso que transformó a Israel en un país constitucional fue iniciado principalmente por la Corte Suprema (11). Este proceso casi incomparable en la jurisprudencia moderna, hace surgir el interrogante acerca de cuál fue el terreno que permitió el crecimiento de un poder judicial activo tal como el de la Corte Suprema de Israel.

(7) El reconocimiento por la Corte Suprema de su competencia para ejercer el control jurisdiccional de leyes es parecido al paso dado por los jueces de la Corte Suprema americana en el famoso caso de *Marbury vs. Madison*, 5 U.S. (1803), 137.

(8) Hoy en día, más de una década después de dicha revolución constitucional, parecería que el fallo de *Mizrahi Bank* es una «norma» bien entendida por la Kneset. El poder de anular leyes se aplica, desde ese entonces, con mucha cautela y hasta hoy fueron anuladas sólo cuatro leyes.

(9) Para una amplia descripción del sistema constitucional israelí, véase, en italiano T. GROPPI, E. OTTOLENGHI y A. M. RABELLO: *Il sistema costituzionale dello Stato di Israele* (Giappichelli, Torino), 2006.

(10) F. RUBIO LLORENTE: «“Divide et Obtempera”. Una reflexión desde España sobre el modelo europeo de convergencia de jurisdicciones en la protección de los Derechos», *Revista Española de Derecho Constitucional* (núm. 67), 2003, pág. 49 en la pág. 55. Con respecto a los modelos mencionados en este estudio del Prof. Llorente, en Israel el control de la constitucionalidad de leyes no es, por el momento, monopolio de la Corte Suprema, ya que no existe ninguna ley que le otorgue específicamente a éste el poder de control.

(11) A pesar de la retórica que acompaña la sentencia en el fallo de *Mizrahi Bank*, ésta sostiene, a través de lo expresado por el presidente de la Corte Suprema, el Juez Aharon Barak, que es justamente la Kneset quien sacó a Israel de su aislamiento convirtiéndola en una democracia constitucional. Dice el Juez A. Barak: «*La Corte Suprema es sólo un “socio menor” del actuar legislativo*». *De facto*, fue la Corte Suprema quien asumió el ejercicio del control jurisdiccional sobre la legislación. Para una interesante descripción del proceso que produjo la revolución constitucional en Israel, véase T. GROPPI: «*La Corte suprema di Israele: la legittimazione della giustizia costituzionale in una democrazia conflittuale*», en *Rivista di Diritto Costituzionale* (2002).

b) *El rol de la Corte Suprema* (12)

La Sentencia del *Mizrahi Bank* en el año 1995 es quizás la cúspide de un largo y constante proceso en el cual crece y se fortalece el poder de la Corte Suprema y su influencia sobre la sociedad israelí.

Desde la creación del Estado en 1948 y hasta principios de los años ochenta, la Corte actuó bajo la premisa que distingue de manera tajante entre la política y el Derecho, y bajo la rígida teoría de división de poderes. Según esta postura, los debates acerca de los valores que imperan en el Estado y el control sobre los otros poderes se consideraban cuestiones políticas no justiciables, siendo su lugar de debate en la Kneset y no en la Corte. La Corte Suprema no era más que un foro de decisión de pleitos. Su jurisprudencia era principalmente formal, y sus argumentos apegados a las normas contenidas en la ley y en los precedentes judiciales. La intervención en cuestiones políticas fue constantemente rechazada bajo el argumento formal de que el peticionante no cuenta con los «requisitos previos» para recurrir a la vía judicial (13).

La Corte fue progresivamente ganando importancia, reputación y poder. En los años ochenta se produce un cambio en la jurisprudencia, y la Corte pasa

(12) El sistema judicial en Israel está dividido en tres materias centrales: el campo penal, el civil y el público. El Derecho penal y el civil son de competencia del sistema jurídico general, compuesto por tres instancias: los juzgados de paz, los juzgados regionales y la Corte Suprema, que es el Tribunal de Apelaciones. Los asuntos públicos relacionados con pleitos entre un ciudadano y un órgano del Estado, o entre los órganos mismos, son de competencia exclusiva de la Corte Suprema en Sala de Tribunal Supremo de Justicia («*Bagatz*»), como primera y última instancia. El Tribunal Supremo de Justicia y la Corte Suprema son en realidad una misma Corte y tienen la misma composición de jueces a pesar de contar con competencias diferentes. Esta división es consecuencia del desarrollo histórico, vestigio de la época del mandato británico en Israel. Con la creación del Estado no se efectuó una revisión sobre la competencia de los tribunales, y el Tribunal Supremo de Justicia continuó siendo la única instancia que examina los pleitos entre los poderes del Estado y los ciudadanos. Como veremos, durante el transcurso de los años, éste fue afirmando su posición como un tribunal fuerte e independiente, que no teme enfrentarse con los poderes públicos para defender los derechos individuales. En este estudio no haré distinción entre los diferentes recursos ante la Corte Suprema o el Tribunal Supremo de Justicia, ya que no es relevante al tema de discusión. La referencia será a la Corte Suprema de Israel.

(13) Así, por ejemplo, el requisito según el cual el peticionante tiene que demostrar el derecho de *standing*, o sea, una lesión susceptible de ser reconocida por la Corte, y el requisito de que el tema sea «justiciable». Estos argumentos le fueron útiles a la Corte para evitar debatir temas políticos o que estaban en pública discrepancia. Para un ejemplo sobre el desarrollo de la jurisprudencia acerca de los requisitos previos, véase: S. NAVOT: «Exemption from military service granted to orthodox students in Israel — a case study on justiciability, equality and judicial review», 6, *European Public Law* (2000), 12.

a tomar un papel activo, tanto en el proceso legislativo como en la determinación de valores. Este cambio se nota en varias fases. Primero, en la disposición de la Corte a abandonar exigencias formales como condición del recurso, lo que posibilita la apertura de la vía judicial para todo peticionante que señale una lesión en el principio del imperio de la ley. Segundo, en la adopción de nuevas reglas de control jurisdiccional, tal como el principio de «razonabilidad», posibilitando el control sobre decisiones de otros poderes públicos, e incluso reconociendo su competencia para el control de leyes. Tercero, en el nuevo estilo de argumentación que adopta la Corte, estilo anti-formalista, que basa la interpretación de la norma legal en los «valores fundamentales del sistema», valores que le sirven también para la creación de normas jurídicas nuevas. Dejados a un lado los argumentos formales, la nueva retórica de los fallos busca crear un equilibrio entre valores contrapuestos.

Este giro en la posición de la Corte Suprema supone un control constante sobre los distintos órganos y decisiones en temas que anteriormente había evitado. La Corte Suprema pasa a ser la guardiana de los Derechos Humanos aun sin tener una *Carta Magna* constitucional de derechos (14), y ante ella son traídas y debatidas las decisiones de cualquier órgano público (15), señaladas como ilegales o irrazonables.

El cambio de postura de la Corte Suprema y su gran reputación han sido foro de grandes debates en la academia israelí en los últimos años, así como lo ha sido el rótulo de «activista» que le fue adosado a la Corte, y en especial a su presidente, el Juez Aharon Barak (16).

(14) Ya que las Leyes Básicas de Derechos Humanos de 1992 sólo tratan de derechos escogidos, tal como la dignidad, la libertad de ocupación y el derecho a la vida, pero no menciona otros tales como los principales derechos de igualdad y de libertad de expresión.

(15) Como, por ejemplo, en las decisiones del Primer Ministro, del Acusador del Pueblo y del mismo Presidente, como también en las decisiones que tienen relación con cuestiones militares y de seguridad, y como veremos más adelante, también en decisiones internas de la Kneset.

(16) El Profesor Aharon Barak es indudablemente el jurista más reconocido y de más influencia en el Derecho israelí. El Profesor Barak publicó decenas de libros y artículos en varios campos del Derecho. Quizás el *opus magnum* más importante entre sus escritos es su serie de libros sobre la interpretación del Derecho, que cuenta con cinco tomos dedicados a la interpretación de normas. Véase su primer tomo traducido al italiano: AHARON BARAK: *La discrezionalità del giudice* (A. Giuffrè Ed., 1995). Para una idea sobre la jurisprudencia del juez Barak, véase su artículo: AHARON BARAK: «Foreword: a Judge on Judging: The role of a Supreme Court in a Democracy», *op. cit.* En este artículo menciona indirectamente el argumento del activismo judicial en su sentencias:

«In my opinion, we would do well not to talk about activism or self-restraint. The terms are part of a social dialogue characterized by empty slogans and superficial labels, and the damage they cause outweighs their benefits... In any event, I am not at all interested in whether my legal community thinks that I am an activist or that I show self-restraint...».

La clave para entender la jurisprudencia de los últimos años se encuentra en la comprensión de los marcos culturales de Israel en esta época, y de los cambios políticos (17), entre ellos el declive de la hegemonía partidaria (18), el fortalecimiento de la influencia sectorial y fundamentalista sobre el Estado y la amenaza al imperio de la ley por parte del sistema político (19). Recordemos sólo que, a pesar de los cambios en la jurisprudencia de la Corte Suprema, ésta no ha sido significativamente criticada por la doctrina israelí y su intervención ha sido apoyada por la mayoría de los juristas (20).

Como veremos, la evolución de la jurisprudencia en torno al control de los actos internos de la Kneset se adapta al modelo aquí expuesto sobre la evolución y el giro de posición en la jurisprudencia general de la Corte Suprema. En el comienzo la intervención era muy escasa y formalista, pero rápidamente evolucionó hacia un control más amplio de los actos parlamentarios.

3. DE UNA EVOLUCIÓN PARALELA

La Constitución española reconoce expresamente la idea de la autonomía parlamentaria en el artículo 72. Históricamente, este principio fundamental del Derecho parlamentario tiene como fin proteger al Parlamento de los demás poderes públicos. La autonomía orgánica y funcional del Parlamento, o «independencia», es la que ha sido base de la doctrina de los *interna corporis*, que justifica la exclusión del control jurisdiccional de los actos del parlamento, tal como lo constata el Tribunal Constitucional:

«... ha de reconocerse que la jurisprudencia constitucional en aras del respeto a la autonomía de las Cámaras en orden a su propio funcionamiento, ha llevado a calificar a determinados actos parlamentarios como interna corporis, que resultarían excluidos del conocimiento, verificación y control, por parte de los Tribunales, tanto ordinarios como de este Tribunal» (21).

(17) La mayoría de los artículos sobre el tema están escritos en hebreo. Para artículos en inglés, véase: MENAHEM MAUTNER: «Law and Culture in Israel: The 1950's and the 1980's», en *The History of Law in a Multi-Cultural Society: Israel 1917-1967* (P. Lahav et al., eds., Aldershot, 2002), 175; GAD BARZILAI: «Between the Rule of Law and the Laws of the Ruler: Israeli Legal Culture and the Supreme Court», *International Social Science Journal* (1997), 152.

(18) Lo que tuvo como consecuencia la debilitación de la Kneset y el declive y hasta el colapso de los grandes partidos homogéneos.

(19) Tal como la aparición de partidos políticos con programas racistas.

(20) Para el argumento que se debatió en Israel sobre la disposición de la Corte a intervenir en decisiones con rasgos políticos, véase, por ejemplo, Y. DOTAN, R. GAVISON y M. KREMNITZER: *Activismo Judicial: a favor y en contra* (Jerusalem, 2000) (en hebreo).

(21) STC 118/1988, de 20 de junio. Véanse también, STC del 21 de marzo 1983, 8 de mayo de 1985; 12/1986, del 15 de enero, 12 de marzo, 11 de marzo de 1987 y 27 de mayo de 1987.

La evolución de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha seguido un curso consistente: el de una ampliación constante del control jurisdiccional de los actos parlamentarios, utilizando como mecanismo para ello su poder de interpretación. Tanto en las vías procesales efectivas para tal control (22), como en la amplia interpretación de las garantías constitucionales, se hace visible un cambio de posición en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, hacia una nueva y restrictiva articulación de los *interna corporis*.

En la primera parte del estudio afrontaré esta evolución desde el punto de vista israelí, planteando la jurisprudencia paralela de la Corte Suprema de Israel y el argumento según el cual en ambos países se puede observar una evolución paralela con bases conceptuales similares. Definido el objeto del estudio, conviene precisar que no son materia de este análisis los procedimientos mediante los cuales se ejerce el control jurisdiccional. Las vías procesales previstas por la Constitución española no existen, como tal, en Israel (23). Me ocuparé exclusivamente de los principios que sirven de base a ambas doctrinas y mediante los cuales se ha garantizado la sumisión casi completa del Parlamento a los valores constitucionales.

a) *La primera etapa: los interna corporis acta como principio de exclusión del control jurisdiccional*

El punto de partida del Tribunal Constitucional español ha sido la exclusión de los *interna corporis* de todo control jurisdiccional. En varias decisiones se ha dictado que los actos puramente internos no son susceptibles de

(22) El recurso de amparo, el conflicto de competencias entre órganos del Estado y el recurso de inconstitucionalidad.

(23) Aunque existe una semejanza —que no será tratada en este estudio— entre el recurso ante la Corte Suprema de Israel en instancia de Tribunal Superior de Justicia, y el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional español garantizado en el artículo 53.2 de la CE. La Suprema Corte de Israel ejerce una tutela efectiva sobre lesiones de derechos fundamentales, y asimismo está capacitada para toda intervención en actos o decisiones de todo poder público, por vicios de *ultra vires*, erróneas o arbitrarias. Ambas instancias no son alternativas a la tutela judicial ordinaria, sino que vienen a ser la última instancia jurisdiccional que tiene papel de intérprete definitivo de los derechos fundamentales. La admisibilidad del recurso ha demostrado en la doctrina del Tribunal Constitucional, como dice L. MARTÍN-RETORTILLO: «Un antiformalismo consistente asumido en su deseo de llegar al fondo de los asuntos y de pasar así, sin trabas, a administrar justicia» («Antiformalismo y Enjuiciamiento efectivo en el Sistema de Justicia Constitucional», *Revista de Derecho Político*, núm. 17, UNED, 1983, pág. 198). Las mismas afirmaciones valen exactamente para la Corte Suprema de Israel.

recurso de amparo (24). Esta posición inicial restrictiva del Tribunal Constitucional —que ha sido criticada (25)— otorga gran importancia al principio de independencia de los poderes (26). El Tribunal Constitucional crea, prácticamente, una regla según la cual no se controlarán los procesos internos, salvo aquellos cuyas consecuencias podrían ser externas al Parlamento.

Un punto de partida similar se observa en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Israel, la cual se abstuvo en un principio de intervenir en los procesos internos de la Kneset. Esta posición restrictiva sostiene que la intervención de la Corte en los actos parlamentarios sería algo inusual. Tzemach escribe en su artículo en el año 1974 (27):

«Las funciones de la Kneset, los procedimientos para las reuniones, las reglas impuestas para los debates y para las votaciones dispuestas en el reglamento interno, son cuestiones de administración interna —«*internal laws*»— que sólo le competen a la Kneset y quedan fuera de todo control jurisdiccional por parte de los tribunales».

En esta época no existía en Israel el control jurisdiccional de constitucionalidad de leyes (28), o sea que el principio de «soberanía» de la Kneset se extendía no sólo a ésta cuando cumplía alguna función legislativa, sino también a todos sus actos internos (29). Por lo tanto, la Corte Suprema niega,

(24) Véase, por ejemplo, el Auto 183, del 21 de marzo 1983, que distingue entre actos internos y externos («*ad-intra*» y «*ad-extra*»):

«... un acto puramente interno de un órgano constitucional. Característica propia de éstos es la independencia y el aseguramiento de ésta que obliga a entender que, si bien sus decisiones, como sujetas que están a la Constitución y a las leyes, no están exentas del control jurisdiccional, sólo quedan sujetas a ese control cuando afectan a relaciones externas del órgano...».

Para una discusión más amplia del tema de los actos *ad intra* y *ad extra* véase: E. ARANDA ÁLVAREZ: *Los Actos Parlamentarios no normativos y su Control Jurisdiccional* (CEPC, 1998), págs. 262 y sigs. Véanse también los Autos del 8 de mayo de 1985; 12/1986, del 15 de enero, 12 de marzo.

(25) I. TORRES MUÑOZ: «Actos internos de las Cámaras y Recurso de Amparo. Un comentario del Auto del Tribunal Constitucional del 21 de marzo 1984», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 12, 1984.

(26) Como lo menciona ÁLVAREZ ARANDA: *Op. cit.*, págs. 262-263: «Esta era una jurisprudencia que tenía su base en el “más valor” que se le atribuía a la relación y autonomía de poderes que caracteriza la forma política parlamentaria, frente a los derechos y libertades individuales».

(27) Y. TZEMACH: «El problema de jurisdicción de los actos parlamentarios» (en hebreo) *Yune'i Mishpat* (1973), 752, págs. 758-757.

(28) Que se introdujo en 1995. Véase la introducción de este estudio.

(29) Como consecuencia de la influencia del principio de soberanía del Parlamento británico, ya que en Inglaterra los tribunales no tienen competencia para intervenir en las decisiones

en un principio, la posibilidad de revisar los actos internos de la Kneset, a pesar de establecer que cuenta con la competencia «formal» para ello, dentro del marco del artículo 15.d).2) de la *Ley Básica: El Poder Judicial* (30). Este artículo, redactado de manera general, no se refiere directamente a los actos internos de la Kneset, sino a los órganos públicos del Estado, pero en la interpretación que le otorgó la Corte Suprema se reconoce su competencia para controlar los actos parlamentarios (31).

En el caso *Plato Sharon* (1981) fue cuestionado el poder de la Comisión

del Parlamento, y este último tiene la atribución exclusiva en sus cuestiones internas. Véase la decisión de *Braudlaugh v. Gosset* 12 Q.B.D. 271 (1884), y también: I. TORRES MUÑOZ: «El control jurisdiccional de los actos parlamentarios en Inglaterra», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 43, 1995. Hasta los años ochenta del siglo veinte no se hizo en Israel ningún intento de enfrentar a la Corte Suprema con actos parlamentarios, debido a la influencia de la doctrina inglesa. Parecería que los peticionantes estaban convencidos de que cualquier recurso ante la Corte Suprema que se refiriese a un acto parlamentario interno estaba destinado a ser rechazado. A esto hay que sumarle la rígida posición de la Corte en esa época, en torno a la división de poderes. La Kneset —según la Corte Suprema— es la casa de los representantes del pueblo, hecho que la hace merecedora del respeto y de la posición «conservadora» de la Corte para con ella. La Kneset cuenta con mecanismos que le permiten lidiar con vicios en su propio funcionamiento y en caso de vicios graves, serán los representantes quienes rendirán cuentas al elector. La intervención jurisdiccional puede perjudicar el prestigio y la posición de la Kneset frente al pueblo. Otro argumento en contra del control jurisdiccional de los actos internos es el temor a la politización del mismo poder judicial, así como señala la misma Corte: «*el deseo natural del Poder Judicial es posibilitarles a los representantes de la Nación el manejo de sus asuntos internos sin ningún tipo de injerencia, y esto es porque la Corte no es la encargada de juzgar cuestiones políticas y porque ésta rechaza la idea de politizar al poder judicial*». Fallo 108/70 *Manor c. Ministro de Economía*, P.D. 24 (2) 442. El fundamento de esta argumentación es quizás el temor a que la Corte no sea el lugar apropiado para juzgar actos políticos y a que la injerencia de la Corte en la política afecte la imparcialidad de ésta.

(30) El artículo formula una regla general: «... *La Corte está capacitada como Tribunal Supremo de Justicia:*

(2) *Ordenar a las autoridades del Estado, a las autoridades locales, a sus funcionarios, a sus órganos y a las personas que cumplan con cargos públicos por ley, de hacer o de omitir un acto en el cumplimiento de sus cargos*».

(31) En el fallo dictado en el caso 306/81 *Plato Sharon c. Comisión de la Kneset* 35 (4) P.D. 118, la Corte Suprema de Justicia infirió del texto de este artículo su competencia sobre el control jurisdiccional de los actos internos de la Kneset. En palabras del Presidente suplente, el Juez I. Kahan: «*No hay lugar a duda que toda Comisión de la Kneset es un órgano que cumple cargos públicos por ley y es por ello que, como está establecido en el artículo..., el Tribunal Supremo de Justicia está facultado a dar órdenes contra las Comisiones de la Kneset...*». El presidente de la Corte, el Juez Landau, en voto de minoría en este caso, critica esta postura y escribe: «*Estimados colegas, el Presidente suplente escribe que no hay duda de que la respuesta es positiva (sobre la pregunta si la Corte está facultada para controlar una decisión de la comisión de la Kneset —S.N.). No comparto su seguridad absoluta...*».

de la Kneset de suspender por ciertas causas a un miembro de la Kneset (32). La Suprema Corte accedió a intervenir y estableció, por voto de la mayoría (33), que la decisión de la Comisión de la Kneset es nula debido a que es *ultra vires* y «excede sus facultades». La causa de «*ultra vires*» y el hecho de que la decisión de suspender a un miembro de la Kneset es una decisión que tiene efecto «jurídico», facilitaron la intervención de la Corte Suprema, y la anulación de la decisión interna.

El juez Kahan, uno de los jueces de la mayoría, establece que el control de actos parlamentarios no acarrea un problema de «competencia» de la Corte, sino de «justiciabilidad» y que a pesar de tener competencia para controlar los actos internos, la Corte no debe apresurarse a intervenir en ellos.

En este primer caso israelí es posible distinguir también la creación de una «regla» y de su excepción. La regla sostiene que los actos internos de la Kneset están exentos de todo control jurisdiccional por parte de la Corte. La excepción a la regla de «no-justiciabilidad» de los actos internos sólo será posible en los casos en los que el órgano parlamentario se exceda de sus atribuciones, o sea que tome una decisión «*ultra vires*».

Esta excepción concuerda con la primera excepción española, que se refiere a los actos «externos» del Parlamento (34). Tanto el acto con relevancia

(32) En caso de que el miembro de la Kneset (M.K.) haya sido procesado penalmente y encontrado culpable. Este poder de suspensión, contenido dentro de la *Ley Básica: la Kneset*, se refiere a la suspensión de un M.K. solamente por el período del tiempo entre la sentencia y hasta que la sentencia quede firme luego de haberse agotado las posibilidades de apelación.

(33) En Israel, los fallos son publicados con los votos de los jueces que toman parte en la sala y con su argumentación completa: las opiniones de la mayoría y de la minoría, tal como es común en el *common law*. La Corte Suprema por lo general, actúa en composiciones (o «salas») de tres jueces, y en casos importantes se puede ampliar el número de jueces a un número impar más grande. La Corte Suprema cuenta con 15 jueces (de los cuales dos ocupan el cargo temporalmente).

(34) Es interesante señalar que la diferencia que propone el Tribunal Constitucional español entre las decisiones internas —*ad intra*— y las externas —*ad extra*— fue mencionada también por la Corte Suprema israelí como aquella que posibilita el control jurisdiccional. Así, por ejemplo, dice el Juez Barak que el proceso interno del levantamiento de la inmunidad parlamentaria es susceptible de control jurisdiccional, ya que:

«Tenemos ante nosotros una decisión cuasi jurídica, única en su especie, que tiene influencia no sólo dentro de la Casa de los Representantes, sino en especial fuera de ella. El retiro de la inmunidad parlamentaria es un acto que afecta a la condición de miembro de la Kneset fuera de la Kneset. ...».

— Fallo 620/85 *Mia'ari c. Presidente de la Kneset*. P.D. 41 (4) 169. También la Corte Suprema americana, que en general no controla la implementación de reglas internas del Congreso, estableció en 1932 que la implementación de una regla que lesione «externamente» derechos de terceras partes es justiciable. Véase: *Unites States v. Smith* 286 U.S. 6 (1932)

«externa» como el acto «*ultra-vires*» son excepciones esencialmente técnicas y formalistas, que tratan decisiones que exceden el marco legítimo de actividades internas.

Los dos sistemas reconocen —*a priori*— la posibilidad de controlar los actos internos del Parlamento, pero lo hacen con paso indeciso, basando la excepción en un *test* formal que facilita la legitimación de la decisión. El próximo paso en la jurisprudencia de ambas Cortes, muestra una intención de ampliar estas «excepciones» a través de *tests* más valorativos y significantes.

b) *La segunda etapa: de un control restrictivo a un control sustancial*

La evolución de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional hacia una ampliación de las reglas de control en los actos internos del Parlamento fue llevada a cabo mediante la flexibilización —quizás un tanto formalista— en las vías procesales del recurso de amparo (35). Esta ampliación del control encuentra su fundamento en el significado mismo de la Constitución como norma suprema.

En la Decisión 90/1985 del 22 de julio, el Tribunal Constitucional establece que:

... cuando un acto parlamentario tiene relevancia jurídica externa, es decir, cuando afecte a situaciones que excedan del ámbito estrictamente propio del funcionamiento interno de las Cámaras, queda sujeto... al conjunto de normas materiales que en la misma Constitución se contienen. No puede, por ello, aceptarse que en la libertad con que se produce un acto parlamentario con esa relevancia jurídica para terceros llegue a rebasar el marco de tales normas, pues ello sería tanto como aceptar la arbitrariedad (36).

En este comentario todavía aparece una referencia a la relevancia «externa» del acto parlamentario, sin embargo la innovación está en la idea según la cual las decisiones parlamentarias deben ser conformes a la Constitución. El principio de sujeción del Parlamento a la Constitución aparece por primera vez y deja implícita la posibilidad futura de un control más sustancial aún.

(35) El Tribunal Constitucional reconoce la posibilidad de controlar un acto interno que vulnere un derecho fundamental por vía del art. 42 de la LOTC.

(36) Sentencia 90/1985, del 22 de julio, comentada también por A. NAVAS CASTILLO: *El control jurisdiccional de los actos parlamentarios sin valor de Ley* (COLEX, 2000), pág. 71.

Martín Retortillo señala que esta decisión afirma el principio de sometimiento del Parlamento a las reglas de la Constitución, tanto a las procesales como a las materiales. Además, se afirma también que es el propio Tribunal Constitucional quien garantiza la conformidad aludida (37).

La nueva doctrina del Tribunal fue confirmada en varias decisiones posteriores, lo que significa la consagración de esta nueva regla y un significativo cambio de rumbo por parte del Tribunal Constitucional (38). Es interesante resaltar primero el cambio en la retórica que acompaña la flexibilización de las reglas de control jurisdiccional en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español, y más tarde, la ratificación consecuente de las nuevas reglas. Este giro doctrinal encuentra su fundamento en el principio de sujeción de todos los poderes públicos a la Constitución, en palabras de Navas Castillo (39), lo que viene a ser un «descubrimiento», por parte del Tribunal, de la Constitución (40).

La jurisprudencia israelí, por su lado, amplió de modo similar el control jurisdiccional de los actos internos, dejando de lado la doctrina que admite el control cuando los actos exceden estrictamente las funciones de la Cámara, y desarrollando la posibilidad de control sustancial, basada en valores constitucionales.

La Corte Suprema de Israel parte de un cambio radical del *test* de control de actos parlamentarios. Meses después del caso *Plato Sharon*, se presentó ante la Corte Suprema la petición del M. K. Sarid —miembro del bloque de la oposición al Gobierno —en contra de una decisión del Presidente de la Kneset (41). El juez Barak, quien escribió el fallo, reitera que el control jurisdiccional de actos internos es una cuestión de «justiciabilidad» y no de competencia. El Juez presenta los argumentos a favor y en contra de la justiciabili-

(37) L. MARTÍN RETORTILLO: «El control por el Tribunal Constitucional de la actividad no legislativa del Parlamento», *Revista de Administración Pública*, núm. 107, 1985, pág. 132.

(38) ARANDA ÁLVAREZ (*op. cit.*, pág. 264) hace una referencia a las decisiones que apoyan la Decisión tomada en 90/1985 y entre ellas: la Decisión 12/1986, del 15 de enero, y la Decisión 292/1987, del día 11 de marzo. Otros fallos en el mismo sentido: 161/1988, 181/1989, 23/1990, 214/1990 y 74/1990.

(39) A. NAVAS CASTILLO: *Op. cit.*, pág. 72.

(40) ÁLVAREZ CONDE y ARNALDO ALCUBILLA: «Autonomía parlamentaria y jurisprudencia constitucional», en *Parlamento y Justicia Constitucional*, IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Aranzadi, 1997, pág. 51.

(41) En este caso una fracción de la Kneset presentó una propuesta destinada a votar «*non-confidence*» al Gobierno. Según el reglamento de la Kneset, esta propuesta tendría que haber sido debatida a la mañana del día siguiente. Sin embargo, el Presidente de la Kneset postergó el debate por unas horas. La demanda fue presentada contra el presidente de la Kneset por esta postergación del debate, la cual representa una desviación del Reglamento de la Kneset.

dad de los actos internos, y determina que es necesario un «equilibrio» entre el principio de autonomía interna de la Kneset y entre el principio del imperio de la ley (42). Los actos de la Kneset son variados y de carácter diferente — dice el Juez Barak— y precisamente de esta variedad se derivan diversas dimensiones de control jurisdiccional. Es por ello que no existe posibilidad de establecer un *test* general para todos los actos parlamentarios, sino que es necesario buscar una «fórmula de equilibrio» para cada caso en particular.

La Corte clasifica los procesos parlamentarios en tres categorías, división que servirá para establecer un control jurisdiccional diferente para con cada una de ellas: la actividad legislativa, la actividad *cuasi* jurídica y la actividad administrativa (43). El control jurisdiccional sobre procesos legislativos de la Kneset es «restrictivo» (44), mientras que el control en los procesos *cuasi* jurídicos (tal como el levantamiento de la inmunidad parlamentaria, o la suspensión de un MK) es un control «de rutina». El control jurisdiccional sobre todos los demás actos, que son actos de características administrativas, se implementará según el *test* (llamado el *test* «*Sarid*») que examina:

(42) El «*rule of law*». El método de «balancing», de origen norteamericano, es un método interpretativo que tiene hondas raíces en el Derecho Constitucional israelí y sirve frecuentemente como instrumento decisivo en conflictos de intereses y derechos contrapuestos. J. DÍAZ REVORIO explica el sistema de contrapeso de valores e intereses constitucionales en su estudio: *Valores superiores e interpretación constitucional* (Madrid, 1997), págs. 236-246.

(43) La idea de tipología y clasificación de los actos parlamentarios ha sido tratada en España por varios autores. Pérez-Serrano y Jáuregui propone una clasificación que distingue entre actos legislativos, actos de control y actos de administración y gestión. PÉREZ-SERRANO y JÁUREGUI: «El acto parlamentario», mencionado en A. NAVAS CASTILLO: *El Control jurisdiccional...*, op. cit. en la pág. 40. Navas Castillo propone una definición básica que distingue entre actos con valor de ley y actos sin valor de ley. La clasificación propuesta por Aranda Álvarez utiliza como criterio la naturaleza jurídica del acto —idea que también recoge el Juez Barak en el caso de *Sarid*— y distingue entre actos de dirección política y producción legislativa, actos de gobierno, actos disciplinarios y actos materialmente administrativos. Esta división es similar a la propuesta por el Juez Barak. Los actos disciplinarios que menciona Aranda Álvarez son en realidad los mismos procesos llamados «actividad *cuasi* jurídica» por el Juez Barak. Los procesos de producción legislativa vienen a ser, en Israel, los procesos legislativos y el tercer grupo hace referencia a los mismos procesos que tienen carácter administrativo. Claro que existen otros sistemas de agrupamiento, por ejemplo la distinción clásica entre actos de trámite y actos finales, o actos totales y actos parciales. Véase: P. BIGLINO CAMPOS: «Algunas consideraciones acerca de la eficacia de los actos parlamentarios», en las *Jornadas sobre el acto parlamentario*, Parlamento Vasco (28, 29 enero 1998), págs. 11-20.

(44) Ya que en esa misma época no existía la posibilidad de control jurisdiccional sobre leyes. Hoy en día, el control jurisdiccional sobre procesos legislativos internos está basado sobre criterios constitucionales, semejante a los que permiten el control jurisdiccional de la constitucionalidad de ley.

«la lesión en la actividad parlamentaria y la medida en la cual la lesión vulnere los fundamentos del sistema democrático».

A pesar del giro en la posición de la Suprema Corte, el nuevo *test* no se aplica en este proceso (45). El Juez Barak concluye que en este caso se trata de una lesión *«insignificante que requiere encontrar solución en los procesos internos parlamentarios»*, por lo cual se rechaza finalmente la apelación (46).

Tres años más tarde se implementa el *test Sarid* por primera vez para anular una decisión interna de la Kneset. Se trata del primer hecho en una serie de casos que se ocupan del M. K. Kahane (47). En este caso se le impidió al

(45) En el Derecho Constitucional español, luego de la calificación jurídica de los actos, se estudian la vías procesales posibles, tema que no es relevante en la jurisdicción israelí. Las vías de acceso al Tribunal Constitucional son, teóricamente, cuatro, como menciona Aranda Álvarez (pág. 244): el recurso de amparo, el conflicto de competencias entre órganos del Estado, el recurso de inconstitucionalidad por vicios de procedimiento y el conflicto positivo de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Aranda Álvarez apunta que sólo las dos primeras son en realidad alternativas para los actos parlamentarios sin valor de ley. Véase también R. PUNSET BLANCO: «El control jurisdiccional de la actividad de las Asambleas parlamentarias y del Estatuto de sus miembros en el derecho español», *Rev. de las Cortes Generales*, núm. 5 (1985), págs. 35-179.

(46) El fallo de *Sarid* forma parte de un fenómeno interesante en el Derecho Constitucional israelí en los últimos años, y se suma a los muchos fallos que determinaron reglas o *tests* nuevos, una interpretación diferente o un giro en la doctrina de la Corte, pero sin que éstos sean aplicados en el fallo mismo que contiene este cambio de posición. A veces estos cambios son parte del *obiter dictum* del fallo. Sólo después de un tiempo, luego que otros jueces se pronuncien sobre éstos, después de que las nuevas reglas se ratifican, sólo entonces la Corte implementa la nueva jurisprudencia en la práctica. Así fue, por ejemplo, en la sentencia sobre el caso del *Mizrahi Bank*, que sentó las bases teóricas del control jurisdiccional sobre las leyes y por ello fue conocida como «la revolución constitucional». En el fallo mismo, la Corte Suprema no anuló la ley debatida en el juicio. Dos años más tarde, en un fallo relativamente corto, la Corte Suprema recoge lo determinado en el caso *Mizrahi Bank* y anula por primera vez un artículo de ley por ser contrario a los derechos fundamentales contenidos en una de las nuevas Leyes Básicas.

(47) Líder de un partido racista y miembro de la Kneset entre los años 1984-1988. En 1984 Meir Kahane se presentó a elecciones de la Kneset, como líder del movimiento «Kaj», movimiento racista, que sostenía la expulsión de los árabes israelíes y la negación de sus derechos como ciudadanos. De acuerdo a la ley de esa época un partido político no podía ser descalificado. Luego que el partido «Kaj» llegó a formar parte de la Kneset se sancionó por primera vez en Israel una ley que permite la descalificación de partidos por causa de sus actividades y sus fines políticos. Hay quienes sostienen que ésta fue una legislación *ad casum*, sancionada en contra de la participación del partido «Kaj» en las elecciones. La Kneset aprobó en el año 1985 una enmienda a la «Ley Básica: La Kneset», que posibilita la descalificación de partidos que nieguen la existencia del Estado, nieguen su carácter democrático o inciten al racismo. Esta ley, destinada a descalificar al partido «Kaj», permitió eventualmente su descalificación. La ley que permite la descalificación de partidos políticos fue enmendada en julio de 2002, agregándosele la posibilidad de descalificar un

peticionante —que era representante único del partido «Kaj» en la Kneset— la posibilidad de presentar una propuesta de votación de «*non-confidence*» al Gobierno. El Reglamento de la Kneset determina que «toda fracción parlamentaria puede presentar propuestas para la votación de *non-confidence*», pero este artículo del Reglamento había sido interpretado por la Comisión de la Kneset de manera que el término «fracción» excluyese a partidos que tienen un solo miembro en la Kneset. Este caso representa un ejemplo clásico del uso de la fuerza de la mayoría parlamentaria para limitar los pasos de la minoría.

La Corte Suprema anula la decisión interna de la Kneset, basándose en el *test* «*Sarid*» y en la idea de que esta decisión limita los derechos fundamentales de una fracción parlamentaria. La grave lesión al sistema parlamentario justifica la intervención de la Corte y la anulación de la interpretación de la Comisión de la Kneset.

Similar al caso de Kahane, que aplica principios de control que ya habían sido expuestos en sentencias anteriores, el fallo español en el caso Roca, del día 20 de junio de 1988 (48), sienta las bases de los nuevos principios, los

partido que apoye la lucha armada de organizaciones terroristas. Véase S. NAVOT: «Descalificación de Partidos Políticos en Israel: Crónica de una Democracia “a la Defensa”», *op. cit.*

Entre 1984-1988, años en los cuales Kahane fue miembro de la Kneset, se aprobaron una serie de medidas para limitar la actividad política de Kahane, lo que trajo aparejado la apelación continua de este último ante la Corte Suprema cada vez que se limitaban sus derechos de minoría parlamentaria. Entre los casos recurridos ante la Corte, se debatió la decisión reglamentaria tomada para impedirle la presentación de propuestas de leyes racistas, y la anulación del juramento de Kahane (requisito imperativo para asumir el cargo de miembro de la Kneset), por haberle agregado una frase a la fórmula de juramento habitual. Este caso es interesante en especial por su parecido al caso tratado en la jurisprudencia española, en relación a la promesa de acatamiento a la Constitución. Los hechos en el caso del M. K. Kahane y su juramento, son similares al recurso de amparo interpuesto por diputados electos de la coalición Herri Batasuna (STC 109/1990, de 21 de junio). En este último caso se trata el agregado de las palabras «por imperativo legal, sí prometo» a la fórmula habitual de acatamiento de la Constitución, fórmula que había sido establecida por el presidente del Congreso, y que debería ser «sí juro» o «sí prometo». Por esta razón el Presidente de la Cámara decidió que los diputados no tendrán derechos ni prerrogativas hasta que se produzca la adquisición plena de su condición de Diputados. Contra esta decisión del Presidente, interpusieron los diputados recurso de amparo. El Tribunal Constitucional otorgó el amparo, anulando la decisión del Presidente del Congreso y declarando que los recurrentes habían adquirido su condición de Diputados. El Tribunal afirma que la promesa de acatar la Constitución es un requisito formal y que no debería ser acompañada de cláusulas o expresiones limitativas. Concretamente, la expresión «por imperativo legal» no tiene valor condicionante ni limitativo de la promesa, sino que tiene un significado político (véase también la Sentencia 74/1991).

(48) Decisión nro. 118/1988. Fallo ampliado, ver: L. L. GUERRA: *Las sentencias básicas del Tribunal Constitucional* (Madrid, 1998), 425. Ver E. MANCISIDOR ARTARAZ: «El derecho de información de los parlamentarios en la jurisprudencia Constitucional», *Parlamento y Justicia Constitucional*, 328 y sigs.

cuales ya habían sido recordados por el Tribunal Constitucional en decisiones anteriores. Esta Sentencia trata de un recurso de amparo interpuesto por Miguel Roca y 66 diputados contra una resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados. En esta resolución se establecían las reglas para recabar información sobre materias clasificadas y se restringía el círculo de los parlamentarios que podían obtener esa información

Generalizando el enfoque a las dos sentencias, el caso israelí de la fracción «Kaj» y el caso «Roca», tienen rasgos parecidos: en ambos se tratan decisiones tomadas por órganos autorizados del Parlamento destinadas a restringir los derechos de las minorías parlamentarias; en los dos casos las decisiones evidentemente lesionan derechos fundamentales del miembro parlamentario.

En el recurso de Roca, sostienen los Diputados que la resolución había infringido el derecho fundamental de comunicar o recibir información veraz por cualquier medio de difusión, derecho reconocido en el artículo 20.1.d) de la Constitución. El Tribunal Constitucional comienza por tratar el alcance de los *interna corporis*, constatando que: «*La doctrina de los interna corporis sólo es aplicable en la medida que no existe lesión de tales derecho y libertades...* (49). *En cuanto un acto parlamentario afecte a un derecho o libertad susceptible de amparo constitucional, sale o trasciende de esa esfera irrevisable propia de los interna corporis acta, y corresponde a este Tribunal el examen, de la virtual lesión de tales derechos o libertades*».

Los argumentos del Tribunal Constitucional destacan varios aspectos: en primer lugar, la diferenciación entre actos «internos» y actos «externos» desaparece por completo y ya no representa una condición previa para conceder el recurso de amparo (50). El foco se centra en la lesión de los derechos y libertades contemplados por la Constitución, y no en la pregunta de cómo o dónde la lesión fue hecha. Esta determinación muestra una importante reducción en la doctrina de los *interna corporis*.

En segundo lugar, a pesar de la ampliación del control sobre los actos internos parlamentarios, el Tribunal señala que no por cualquier lesión en las reglas internas se concederá el recurso:

(49) Los derechos fundamentales y libertades públicas incluidos en la Sección 1 del Capítulo II del Título I de la Constitución.

(50) La posición de los juristas es unánime en este tema: El Tribunal abandona en esta decisión la diferenciación entre decisiones *ad intra* y decisiones *ad extra* como condición para otorgar el recurso de amparo. Ver NAVAS CASTILLO: *Op. cit.* en la pág. 72-73; ARANDA ÁLVAREZ: *Op. cit.* en la págs. 262 y sigs.

«... sólo en cuanto lesionan un derecho fundamental reconocido en la Constitución y no por infracción pura y simple de un precepto de la Cámara, son recurribles en amparo tales actos» —sostiene el Tribunal.

En un tono parecido, también la Corte Suprema en Israel en el caso de la fracción «Kaj», dice que:

«No intervendrá la Corte en asuntos cotidianos de administración interna... no intervendrá esta Corte en decisiones que son asuntos internos de la Kneset cuando no se lesionen las bases de nuestro sistema constitucional... Privar a una fracción parlamentaria de su derecho a votar "non-confidence" al Gobierno, lesiona la fuerza que tiene el poder legislativo de demostrar su disconformidad con el gobierno, y éste es un valor central y esencial en un sistema parlamentario».

De estas argumentaciones en las dos instancias jurídicas surge un principio común: la primera condición para un control jurisdiccional efectivo de actos internos es una lesión significativa en los derechos fundamentales. Ambas Cortes no intervendrán en caso de lesiones insignificantes en asuntos de administración interna. Además, en ambos casos, el español y el israelí, destacan la necesidad de proteger a las minorías parlamentarias y el papel de la Corte como defensor de ellas (51).

La Sentencia del caso Roca se refiere también al tema del control de inconstitucionalidad de las disposiciones con fuerza o valor de ley (52). La interpretación amplia del Tribunal al artículo 27 de la LOTC ha incluido en el control de inconstitucionalidad a las disposiciones normativas con vocación de insertarse en la reglamentación parlamentaria. Así se someten también al control constitucional ya establecido para los Reglamentos parlamentarios (53).

La posibilidad de controlar las normas de Reglamentos que lesionan derechos o principios constitucionales fundamentales fue debatida también en Israel. En uno de los casos del M. K. Kahane se presentó ante la Corte una reforma al Reglamento de la Kneset, la cual otorga el poder a la presidencia

(51) Como dice el Tribunal, en favor de una interpretación extensiva del artículo 27.2.d) de la LOTC: «La ampliación del ámbito del art. 27.2.d) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional permite una mayor defensa de los derechos de las minorías...».

(52) De acuerdo al artículo 161.1.a) de la Constitución y al artículo 27 de la LOTC.

(53) Sobre el control constitucional de los Reglamentos parlamentarios véase R. PUNSET: «La posición de los Reglamentos parlamentarios en el ordenamiento español», *Las Fuentes del Derecho Parlamentario* (Bilbao, 1996), 82.

de la Kneset de rechazar la presentación en la mesa de la Kneset de propuestas de ley con carácter racista (54).

El Presidente de la Corte Suprema en ese entonces, el Juez Shamgar, dice que es posible controlar la «constitucionalidad» de una norma reglamentaria, aunque:

« Sólo en circunstancias extremas, cuando exista un vicio esencial en las normas del Reglamento sancionado por el Parlamento, que lesiona los principios fundamentales de nuestro sistema constitucional y democrático, será posible que se autorice el control jurisdiccional sobre las normas del Reglamento, sancionado conforme a la ley por la Kneset» (55).

A modo de resumen de este capítulo, en un enfoque abstracto, no se destacan diferencias significativas entre las decisiones de las dos instancias, la israelí y la española. Ambas requieren una lesión concreta y significativa en los valores protegidos como condición previa para la aplicación del control jurisdiccional.

La diferencia entre las doctrinas se centra —*prima facie*— en los valores protegidos por las instancias judiciales: el Tribunal español examina las

(54) Este fallo despierta serios problemas, como son el *status* jurídico del Reglamento de la Kneset y la posibilidad de limitar los derechos de los miembros de la Kneset en el marco de dicho Reglamento. Es necesario resaltar que se trata de una limitación cualitativa (no cuantitativa) al derecho de presentar propuestas de ley, uno de los derechos básicos de los parlamentarios, y lo correcto hubiese sido que se estableciera esta limitación a través de una norma constitucional y no a través de una norma reglamentaria. Con todo respeto, sostengo que esta decisión de la Corte Suprema es errónea. Tras la decisión en este fallo, se reformó el Reglamento de la Kneset y se le incorporó un artículo, el cual permite a la presidencia de la Kneset examinar de manera sustancial las propuestas de ley presentadas por los miembros parlamentarios. Este artículo del Reglamento es, a mi parecer, inconstitucional.

Para profundizar en el tema de procedimiento legislativo, y especialmente sobre las iniciativas legislativas parlamentarias en la jurisprudencia española, véanse STC 95/1994 y STC 124/1995. Las Mesas pueden decidir sobre la admisión de una ley mediante un juicio de inconstitucionalidad acerca de sus contenidos. El Tribunal reconoce que la Mesa puede no admitir una ley parlamentaria «cuando la contradicción al Derecho o a la inconstitucionalidad de la preposición sean palmarias y evidentes (STC 95/1994). Sobre este tema véanse: P. BIGLINO CAMPOS: «Los vicios en el procedimiento legislativo (CEPC, 1991) incluyendo un estudio comparado»; M. ARAGÓN: «La función legislativa de los Parlamentos y sus problemas actuales», en A. GARRO-NENA MORALES (ed.): *El Parlamento y sus transformaciones actuales* (Tecnos, Madrid), 1990; J. A. VÍBORAS: «La función legislativa en la jurisprudencia constitucional», *Parlamento y Justicia Constitucional*, IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos (Aranzadi), 1997, 481-501; A. NAVAS CASTILLO: «El control jurisdiccional...», *op. cit.*, 130-146.

(55) Fallo 669/85 *Kahane c. Presidente de la Kneset* P.D. 40 (4), 393, en la pág. 399.

normas del Reglamento y el acto parlamentario *vis a vis* con la Constitución. Los valores protegidos por el Tribunal Constitucional son los derechos constitucionales. La existencia de una Constitución posibilita al Tribunal el sentar las bases del principio de superioridad de la Constitución e implementarlo sobre el Parlamento.

El valor protegido en el Derecho israelí es doble: el sistema parlamentario y los valores constitucionales. Ante la ausencia de una Constitución escrita, la determinación de la existencia de «principios fundamentales constitucionales y democráticos» es lo más próximo y parecido a una Constitución. En un sistema basado en el concepto de *sovereignty of Parliament*, la Corte Suprema israelí reemplaza la Constitución por valores fundamentales y ubica en la cima de la pirámide normativa de Kelsen los valores básicos del sistema parlamentario y constitucional. El hecho de que no exista control jurisdiccional sobre la constitucionalidad de la ley dificulta a la Corte Suprema israelí el justificar el control de actos internos. Justamente por la ausencia de una Constitución, los principios «supra-constitucionales» son el fundamento del control jurisdiccional, una especie de sustituto a los principios constitucionales escritos.

No son los principios fundamentales, o los derechos básicos, los que difieren entre ambas doctrina. Es la base normativa de estos valores protegidos, base que diferencia entre un sistema constitucional y un sistema «a la inglesa». Aun así, el contenido sustancial de los principios fundamentales en los dos sistemas jurídicos deriva de un sistema democrático constitucional y parlamentario, y el parecido entre ambos, como veremos más adelante, es sorprendente.

c) *La tercera etapa: del cambio de discurso —una regla de control jurisdiccional*

Los principios establecidos en España en la Sentencia 161/1988, son, en palabras de Álvarez Conde y Arnaldo Alcubilla, un «cambio de discurso» y una importante evolución (56), ya que, como hemos destacado, inicialmente la posición del Tribunal Constitucional había sido que los *interna corporis* son actos no impugnables, y sólo quedan sujetos al control jurisdiccional cuando tienen relevancia jurídica externa. En la fase posterior, la relevancia externa va a ser matizada con ayuda de la vulneración de derechos fundamentales reconocidos en la Constitución. Mancisidor Artaraz señala que la Sentencia

(56) E. ÁLVAREZ CONDE y E. ARNALDO ALCUBILLA: «Autonomía parlamentaria y jurisprudencia constitucional», *op. cit.*, pág. 51.

118/1988 marca un punto de inflexión en relación con los *interna corporis* y permite «vislumbrar las notables consecuencias que muy pronto iba a tener en la posterior jurisprudencia constitucional sobre materia parlamentaria» (57).

El desarrollo de la jurisprudencia española después del caso Roca fue constante. Para sustentar la ampliación del control jurisdiccional sobre los procesos internos, el Tribunal Constitucional español adoptó el principio de superioridad de la Constitución. De este principio emana la centralidad de los derechos fundamentales y la posibilidad del control jurisdiccional cuando existe una lesión en los derechos protegidos.

El cambio de retórica y la idea según la cual la Constitución es la norma suprema representa a la nueva orientación de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, hacia una posición valorativa e incluso «activista». La Constitución pasa a ser la base de observación y de control jurisdiccional de los actos parlamentarios. Como reitera el Tribunal en la STC 23/1990, del 15 de febrero:

La exención jurisdiccional de aquellos actos, y con ello la no intervención de este Tribunal, sólo era posible en tanto que se respetaran los derechos de participación política de los diputados y de grupos parlamentarios, o bien que en el ordenamiento jurídico español todos los poderes están sujetos a la Constitución y a las leyes (art. 9.1) por lo que, en principio, cualquier acto parlamentario sin valor de ley puede ser susceptible de control por el Tribunal Constitucional mediante el recurso de amparo por una presunta vulneración de derechos fundamentales.

El Derecho israelí ha tomado el mismo curso, como veremos más adelante, a pesar de que no han sido muchos los casos en los cuales se peticionaron cuestiones relacionadas con actos internos de la Kneset. Israel está ante una nueva etapa en este tema de control jurisdiccional y las últimas decisiones muestran la clara dirección de la doctrina.

Uno de los fallos de los años ochenta, en el cual el control de actos parlamentarios es mencionado en *obiter dictum*, se refiere al levantamiento de la inmunidad parlamentaria. En este caso, un miembro árabe de la Kneset, el M. K. Mi'ari, se pronunció a favor de uno de los líderes de la OLP (58). Tras

(57) E. MANCISIDOR ARTARAZ: «El derecho de información de los parlamentarios en la jurisprudencia Constitucional», *Parlamento y Justicia Constitucional*, 39-330. De la misma opinión es NAVAS CASTILLO: *El control jurisdiccional...*, op. cit., págs. 73-74. Véase también la Sentencia 203/2001, del 15 de octubre.

(58) En esa época no había ningún tipo de contacto entre Israel y la OLP (Organización para la liberación de Palestina), que era considerada una organización terrorista.

este discurso, la comisión de la Kneset decidió retirarle parte de sus inmunidades. La sentencia en el caso Mi'ari (59) se ocupa principalmente del control jurisdiccional sobre el proceso de levantamiento de inmunidad parlamentaria (60).

La Corte Suprema anula esta decisión de la Kneset por mayoría de tres votos contra dos. El Juez Alon (uno de los jueces que votó con la minoría) se expresa sobre la justiciabilidad de los actos parlamentarios y compara la posición israelí con la que existe en países que poseen un «sistema parecido al nuestro» (61). El juez llega a la conclusión de que si bien es cierto que la situa-

(59) Fallo 620/85 M.K. Mi'ari c/ Presidente de la Kneset P.D. 41 (4), 169.

(60) Como hemos mencionado anteriormente, en cuestiones de inviolabilidad e inmunidad parlamentarias, los modelos de ambos países son muy similares, y así también lo son la doctrina y la jurisprudencia. Un amplio estudio comparativo entre el Derecho continental en general (y el Derecho español en particular) y el Derecho israelí, fue realizado en el marco de la tesis para el doctorado: S. NAVOT: «La inviolabilidad de los miembros del Parlamento en el ejercicio de sus funciones» (Jerusalem, 1998) (en hebreo). La sentencia dictada en el caso Mi'ari formuló la pregunta debatida también en el Derecho español: La posibilidad de intervención y de control jurisdiccional en decisiones de la Cámaras de otorgar o denegar el suplicatorio y la posibilidad de cuestionar ante la Corte Suprema los motivos de estas decisiones. La Corte israelí afirmó que: «la competencia para levantar la inmunidad parlamentaria es una prerrogativa de la Kneset sólo para alcanzar la finalidad de esta institución» y por lo tanto examinó los considerandos de la Kneset que sustentaron esta decisión. El Tribunal Constitucional, en casi las mismas palabras, sostiene que la denegación del suplicatorio no puede hacerse de forma irrazonada, y la denegación debe ser conforme a la finalidad que la institución de la inmunidad parlamentaria persigue. Véanse la STC 90/1985 (el caso Barral). Según Fernández Segado, el Alto Tribunal admite que el control que le corresponde no puede llevarle a revisar o a sustituir la valoración llevada a cabo en sede parlamentaria, pero que «sí puede llevarle a constatar que el juicio de oportunidad o de intencionalidad se ha producido en las Cámaras, y ello de modo suficiente, esto es, en términos razonables o argumentales... el hecho o conjunto de hechos deben explicitarse con el fin de que los destinatarios conozcan las razones por las cuales su derecho se sacrificó». F. FERNÁNDEZ SEGADO: «Las prerrogativas parlamentarias en la Jurisprudencia Constitucional», *Parlamento y Justicia Constitucional*, IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos (Aranzadi, 1997), 293, págs. 317.

Véase también la STC 206/1992 y los comentarios a estas dos decisiones, entre otros: F. SANTAOLALLA LÓPEZ: «La inmunidad parlamentaria y su control jurisdiccional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 38, 1993; E. ARANDA ÁLVAREZ: «Consideraciones sobre la naturaleza de la inmunidad parlamentaria y la necesidad de objetivar los criterios para la concesión de los suplicatorios», *Revista de la Cortes Generales*, núm. 28, 1993, págs. 102; F. FERNÁNDEZ SEGADO: «Las prerrogativas...», *ibid.*

(61) Pero en su fallo sólo examina la situación en los países anglo-americanos, que poseen estructuras de inmunidades parlamentarias completamente diferentes a la israelí. En un artículo publicado recientemente se critica la utilización y las citas del Derecho anglo-americano y se analiza el modelo continental. S. NAVOT: «El control jurisdiccional de actos parlamentarios: el “test Sarid” veinte años después», *Mehkare'i Mishpat* 2003 (en hebreo).

ción en Inglaterra no concuerda en este aspecto con el Derecho israelí, tampoco el Derecho norteamericano permite este tipo de control interno, salvo cuando el Congreso se desvía de las órdenes explícitas de la ley (62). El Juez Alon objeta el *test* propuesto por el Juez Barak en el caso *Sarid* diciendo que es un *test* vago y problemático. El Juez propone un control «mínimo» de actos parlamentarios solamente en caso de una decisión *ultra vires*.

El Juez Barak, por el contrario (que votó con la mayoría) justifica la existencia de un control jurisdiccional sobre los procesos internos de la Kneset, sobre la base del *test Sarid*. A pesar de la opinión contraria del Juez Alon, sigue siendo este *test* la base del control jurisdiccional.

En un caso del año 1993 (63) el caso *Pinjasi*, que también se refiere a las inmunidades parlamentarias, se puede observar un cambio en la retórica, similar al del Tribunal Constitucional español. Así dice el Juez Barak:

«Los conceptos fundamentales de democracia constitucional, de división de poderes, del imperio de la ley y de igualdad, llevan a la conclusión de que el control jurisdiccional sobre los actos de la Kneset debe ser completo y con la misma intensidad que todo control jurisdiccional sobre cualquier otro poder del Estado».

Aparentemente, estas palabras vienen a ser casi una «revolución» en la posición de la Corte Suprema: el control jurisdiccional sobre la Kneset debe ser similar al control sobre cualquier otro órgano del Estado. Ya no se sostiene, como anteriormente, que «generalmente, esta Corte no interviene en procesos internos del Parlamento» (64), sino que, por el contrario, la regla es que los principios fundamentales exigen la intervención de la Corte. Esta nueva línea argumental vislumbra que la posición inicial restrictiva —que no permitía el control sobre los procesos internos de la Kneset— se transformó, en las palabras del Juez Barak, en la excepción.

Desde un enfoque comparativo *vis-a-vis* del desarrollo de la jurisprudencia española, las palabras del Juez Barak obligan a dos consideraciones:

La primera se refiere a la posición según la cual la auto-limitación lesiona

(62) El juez Alon cita las decisiones en los casos: *Tenney v. Brandhove* 341 U.S. 367 (1951); *Dombrowsky v. Eastland* 387 U.S. 82 (1967) y la famosa decisión en *Powell v. McCormack* 395 U.S. 486 (1969).

(63) Fallo 1843/93 *Pinjasi c/ la Kneset* P.D. 49 (1) 661.

(64) El Presidente de la Corte Suprema, el Juez Shamgar en el caso *Plato Sharon*, *op. cit.*, en la pág. 142.

los principios fundamentales de la democracia constitucional. Son los principios fundamentales —dice el juez Barak— los que requieren y obligan un control jurisdiccional.

En el mismo sentido, los principios fundamentales constitucionales sirvieron también de base al Tribunal Constitucional español para la interpretación restrictiva de la doctrina de los *interna corporis*. La idea de subordinación del actuar parlamentario a los principios del Estado constitucional viene a ser, hoy en día, como señala Aguiar de Luque, indudablemente «el punto de partida» al enfrentar los diferentes aspectos del tema (65). Como veremos más adelante, los principios de la democracia parlamentaria y el principio de igualdad representaron la premisa principal para el desarrollo de la jurisprudencia española, y con ello, profundizó el Tribunal Constitucional su control jurisdiccional en los actos parlamentarios.

El segundo comentario se refiere al status de la doctrina de los *interna corporis* en el Derecho israelí. El caso *Pinjasi* parecería dar un giro en lo sostenido hasta el momento por la Corte: la regla establecida en el caso *Plato Sharon* (según la cual la Corte Suprema no intervendrá en procesos internos de la Kneset salvo en caso de *ultra vires*), se convierte en excepción. La excepción viene a ser ahora la auto-limitación de la Corte, en caso de actos internos que no lesionan los valores del sistema democrático.

También en la jurisprudencia española el desarrollo de la doctrina se explica con un cambio de reglas: en palabras de Álvarez Conde y Arnaldo Alcubilla: «*El cambio de punto de partida en la argumentación de la juridicidad de los interna corporis ha tenido la virtud de invertir el principio, convirtiendo en regla general la excepción (judicialidad de los actos internos) y en excepción la regla general (exclusión de control jurisdiccional)*» (66).

El análisis comparativo muestra que el desarrollo del control jurisdiccional de los actos internos parlamentarios en los dos países ha sido similar. Tanto la Corte Suprema israelí como el Tribunal Constitucional español ejercerán control sobre los actos parlamentarios por las mismas razones y bajo una naturaleza de argumentación similar (67).

Desde el caso de *Pinjasi*, en 1993, y durante más de diez años, en Israel no se observó casi ninguna evolución en el control de actos internos. Es verdad que la cantidad de casos que se debatieron en un país como Israel

(65) Véase el prólogo al estudio de ARANDA ÁLVAREZ, escrito por AGUIAR DE LUQUE: «Los actos parlamentarios...», págs. 17-22.

(66) E. ÁLVAREZ CONDE y E. ARNALDO ACUBILLA: «Autonomía parlamentaria y jurisprudencia constitucional», *op. cit.*, pág. 51.

(67) Dejando de lado las vías procesales posibles para este control.

—relativamente un país pequeño con un Parlamento único— (68) es reducida. A mi juicio las causas que habían detenido la evolución del control jurisdiccional de los actos parlamentarios no están relacionadas solamente con la cantidad de casos apelados, sino que son, principalmente, políticas. El activismo judicial en Israel llegó a su expresión máxima a comienzos de los años noventa, y de allí hubo un retroceso en la disposición de la Corte a intervenir en los procesos internos de la Kneset. Pero últimamente, como veremos, en dos nuevas decisiones, una de ellas de gran magnitud, se expanden los principios constitucionales y se desarrollan las causas del control jurisdiccional. En estos casos, la jurisprudencia española es la que aparece mencionada por la Corte Suprema israelí como base de Derecho comparado.

El Tribunal Constitucional en España reforzó su control a partir de la sentencia del año 1988, al interpretar de manera más comprensiva y amplia los principios constitucionales. Esto se debe, en primer lugar, a la constante presentación de peticiones sobre temas internos parlamentarios en España. Desde el punto de vista del desarrollo de la jurisprudencia española, es interesante analizar los medios y el mecanismo utilizado por el Tribunal Constitucional para sentar las bases del control parlamentario. Desde un punto de vista conceptual, la actitud y el método interpretativo del Tribunal Constitucional son conocidos y aplicados en el Derecho israelí.

El Tribunal Constitucional expande las normas y los principios constitucionales derivando de ellos nuevas y concretas obligaciones para con los cuerpos parlamentarios. En su jurisprudencia, se nota claramente el desarrollo de los conceptos constitucionales al mismo tiempo que se amplía la interpretación de los derechos fundamentales, llenando de contenido el cargo parlamentario del representante. Este tipo de decisiones restringen obviamente los límites de los *interna corporis*, y amplían la facultad de control jurisdiccional.

Asimismo sostengo que estos medios interpretativos utilizados por el Tribunal Constitucional español, utilizados también en el Derecho israelí, pueden servir de base para un futuro desarrollo de las reglas de control parlamentario en Israel. De ahí la importancia de un estudio comparado con España y la perspectiva que ofrece el estudio comparado con esta innovación en la doctrina española, que, partiendo desde un mismo punto de partida y a través de un razonamiento similar, llegó a desarrollar no sólo el control jurisdiccional, sino hasta un código jurisdiccional de derechos parlamentarios.

(68) A diferencia de la situación en España, en la cual encontramos una vasta jurisprudencia relativa a los Parlamentos de las Comunidades Autónomas.

4. DE LAS TENDENCIAS ACTUALES

a) *La jurisprudencia española: hacia una teoría general de derechos fundamentales parlamentarios*

El desarrollo de los principios constitucionales y la creación de derechos básicos parlamentarios, obra del Tribunal Constitucional español, jugaron un papel determinante y decisivo en el declive de la doctrina de los *interna corporis*.

Dentro del marco de los principios constitucionales, el Tribunal Constitucional ha creado una especie de sub-clasificación elaborando los derechos básicos parlamentarios que acompañan a la función del representante.

Así, por ejemplo, se puede ver la línea expuesta en la interpretación amplia que ha dado el Tribunal Constitucional al derecho fundamental de igualdad y de acceso a las funciones y cargos públicos, reconocido en el art. 23.2 CE. El Tribunal ha dilatado el núcleo de protección también hacia el derecho de permanencia en el cargo (69), y el derecho a la protección frente a remociones ilegítimas (70). La misma decisión 161/1988, ya mencionada, reconoce también el *status* del representante (71). La incorporación de un conjunto de facultades que integran el *status* parlamentario, en palabras de Aguiar de Luque, va a terminar por abrir las puertas del Tribunal a resoluciones parlamentarias y actos de todo tipo, máxime si se tiene en cuenta el amplio margen de configuración legal del derecho fundamental consagrado en el artículo 23.2 (72). La jurisprudencia sobre este tema ha sido amplia y detallista (73).

(69) STC 5/1983, de 4 de febrero: «El derecho de acceder a los cargos públicos comprende también el derecho de permanecer en los mismos porque de otro modo el derecho fundamental quedaría vacío de contenido». Para una amplia descripción de este derecho véase E. MARTÍN NÚÑEZ: *El Régimen Constitucional del Cargo Público Representativo* (Barcelona, 1996). La autora se refiere también a las críticas de esta ampliación, en la página 52.

(70) STC 136/1989, de 19 de julio.

(71) Por *status* constitucional (el *ius in officio*) se entiende la posición fundamental que posee el titular del cargo representativo para defender las facultades incluidas en el cargo. E. COBREROS MENDAZONA: «El *status* parlamentario como derecho fundamental garantizado por el art. 23.2 de la Constitución», *Estudios de la Constitución Española. Homenaje al profesor E. García de Enterría*, t. III, Civitas, Madrid. Martín Núñez sostiene que esta decisión inicia la determinación de este *status*, establecido principalmente por el reglamento, pero integrado por el Tribunal al derecho fundamental garantizado en el art. 23.2 de la Constitución. *Ibid.*, págs. 120-121.

(72) L. AGUIAR DE LUQUE: «La composición y organización parlamentarias en la jurisprudencia constitucional», *Parlamento y Justicia Constitucional*, IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Aranzadi, 1997, págs. 62-63.

(73) Véanse, entre otras, las Sentencias 205/1990; 225/1992; 95/1994; 41/1995 y 124/1995. Numerosas facultades forman parte del *status* constitucional del representante, entre ellas: el

Esta idea innovadora sobre el el *status* parlamentario trajo aparejada la necesidad de realizar diferenciaciones en el cargo representativo. Según la teoría del Tribunal Constitucional, el cargo representativo tiene, por un lado, atribuciones «esenciales», siendo una lesión en ellas una lesión en el «status constitucional» dentro del marco del artículo 23.2 de la Constitución, en las cuales no se aplicará la doctrina del *interna corporis*. Por otro lado, otros aspectos del cargo representativo son susceptibles de ser limitados por decisiones internas del Parlamento y el Tribunal no los controlará.

Esta diferenciación es muy interesante *vis a vis* con el *test Sarid* israelí y su implementación, ya que el *test Sarid* habla de «lesiones esenciales en la vida parlamentaria» y alude también a la diferenciación posible entre «atribuciones esenciales del cargo representativo» y otras atribuciones.

El Tribunal Constitucional español dice, por ejemplo, con respecto a la potestad parlamentaria de control sobre los actos de gobierno, que:

La configuración legal del art. 23.2 no supone constitucionalizar todos los derechos y facultades que constituyen el estatuto parlamentario, sino tan sólo aquellos que pudiéramos considerar pertenecientes al núcleo esencial de la función representativa parlamentaria, como son, principalmente, los que tienen relación directa con el ejercicio de potestades legislativas y de control de la acción de gobierno (74) (remarcado por la autora S.N.).

La misma idea presenta el Juez Barak en Israel, quien sostiene que:

derecho de propuesta (STC 81/1991, de 22 de abril); el derecho de enmienda (STC 23/1990), el derecho de formular preguntas e interpelaciones de acuerdo a lo previsto en el reglamento (STC 225/1992, de 14 de diciembre). La misma idea fue recogida por la jurisprudencia alemana, que constata, en el 80 BverfGE 188:

«The rights of representatives include, above all, the right to speak, the right to vote, the right to ask questions and obtain information, the right to participate in parliamentary voting and the right to unite with other representatives to form a political party. By exercising these rights, representatives form the task of legislating, shaping the budget, obtaining information, supervising the executive, and otherwise carrying out the duties of their offices».

También ha sido reconocida por el Tribunal Constitucional la facultad de ser elegible a los cargos parlamentarios (STC 149/1990, del 1 de octubre), facultad que ha sido mencionada también en la jurisprudencia israelí como un derecho que forma parte del cargo parlamentario. En el fallo israelí 7367/97 pág. 557 dice la Jueza Dorner: «Ante la ausencia de una norma explícita, no caben diferenciaciones entre la capacidad básica de una persona de ser miembro de la Kneset, determinada por la "Ley Básica: La Kneset", y la capacidad de ejercer el cargo de presidente de una comisión de la Kneset» .

(74) SRC 220/1991, de 25 de noviembre.

«Una de las funciones principales de la Kneset... es la supervisión y el control sobre el poder ejecutivo... el denegarle a una fracción parlamentaria la iniciativa de comenzar un proceso de retiro de apoyo al Gobierno, lesiona, por un lado, una de los medidas parlamentarios más importantes que están a disposición de la fracción opositora, y por el otro lado, lesiona la facultad de fiscalización que el poder legislativo posee sobre el poder ejecutivo...» (75).

Y en lo que respecta a la limitación de las facultades legislativas del M. K. Kahane (76), dice:

«Esta decisión (del presidente de la Kneset. S.N.)... lesiona una de las funciones principales de la Kneset, la de legislación y lesiona considerablemente la facultad de un miembro de la Kneset de ejercer de manera amplia sus funciones».

El Tribunal Constitucional en España establece un *test* nuevo y bastante confuso basado en la importancia de la lesión en los derechos representativos. El parámetro que servirá para diferenciar entre las lesiones que serán susceptibles de control por el Tribunal de aquellas lesiones que no lo serán, es la dimensión constitucional de la lesión, llamada la vertiente fundamental o la dimensión fundamental del status del representante (77).

La definición detallada de esta «dimensión constitucional» del derecho de representación permitió al Tribunal Constitucional una reducción sistemática de los *interna corporis*. El Tribunal establece —lo que en enfoque comparativo viene a ser una retórica de equilibrio entre el principio de autonomía parla-

(75) Caso fracción «Kaj», *op. cit.* en la pág. 164.

(76) SCJ 742/84 *Kahane c/ Presidente de la Kneset*, P.D. 39 (4), 85. Se trata de una decisión del Presidente de la Kneset de evitar que el M. K. Kahane presente dos propuestas racistas de ley, que recuerdan las leyes de Nüremberg. Según una de ellas, por ejemplo, «está prohibido a un judío ciudadano del país tener relaciones íntimas con quien no sea judío». El presidente de la Kneset decidió no autorizar la presentación de dichas propuestas, a pesar de que, según el Reglamento: «Todo miembro de la Kneset puede presentar propuestas de ley». La Corte Suprema, en una decisión criticable, admitió la petición del M. K. Kahane, declarando que el Presidente de la Kneset debe permitir la presentación de tal propuesta de ley. Tras este fallo, se modificó el contenido de dicho artículo del Reglamento y se le otorgó a la presidencia de la Kneset la facultad de rechazar la presentación de propuestas de leyes racistas o que nieguen la existencia de Israel como Estado judío y democrático.

(77) MARTÍN NÚÑEZ: *Op. cit.*, pág. 124. A pesar de la ausencia de un marco constitucional, en Israel se determinó también que una lesión en la esencia del cargo será recurrible ante la Corte Suprema. El *test Sarid* mismo, en palabras similares a las del Tribunal Constitucional, se refiere a la característica «constitucional» de la lesión.

mentaria y entre los derechos humanos— un balance a favor de los derechos humanos, llamado también «la doctrina del mayor valor de los derechos fundamentales». En palabras del Tribunal mismo, en la STC 66/1985, de 23 de mayo:

«No sólo la inconstitucionalidad de todos aquellos actos de poder, cualquiera que sea su naturaleza y rango, que los lesionen, sino también la necesidad, tantas veces proclamada por este Tribunal, de interpretar la ley en la forma más favorable a la maximización de sus contenidos» (78).

También el principio de igualdad ha sido interpretado por el Tribunal de manera amplia y activista como el principio de proporcionalidad en el cargo representativo. Las divisiones internas del Pleno deben reproducir, en cuanto sea posible, su estructura política —constata el Tribunal—, haciendo que la no-proporcionalidad resulte constitucionalmente inaceptable (79).

La consideración de la Constitución como norma jurídica suprema impone al Tribunal Constitucional una nueva función en la esfera parlamentaria: no solamente el de defensor de los derechos fundamentales, sino el de protector de las minorías parlamentarias. Como ya lo había sostenido en la decisión 118/88: «la ampliación del ámbito del art. 27.2.d) de la LOTC permite una mayor defensa de los derechos de las minorías» (80). Agreguemos la ampliación del artículo 23.2 CE también al derecho de permanecer en las funciones y cargos públicos sin perturbaciones ilegítimas, y tenemos el resultado de una detallada y abundante doctrina (81).

(78) Véanse también F. CAAMAÑO: «Mandato parlamentario y derechos fundamentales (notas para una teoría de la representación “constitucionalmente adecuada”», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 36, 1992, pág. 123; MARTÍN NÚÑEZ: *Op. cit.*, 124-125.

(79) STC 32/1985, Sentencia que toca la organización municipal, pero que ha sido extrapolada a las Asambleas parlamentarias en las Sentencias 36 y 141 de 1990. Véanse AGUIAR DE LUQUE: «La composición...», *op. cit.*, págs. 66, 99 y sigs.; ARANDA ÁLVAREZ: «Los actos parlamentarios...», *op. cit.*, págs. 289 y sigs.; MARTÍN NÚÑEZ: «El régimen constitucional...», *op. cit.*, 58-62.

(80) Para un estudio del tema véase P. REQUEJO: *Democracia parlamentaria y principio minoritario. La protección constitucional de las minorías parlamentarias* (Ariel, 2000).

(81) AGUIAR DE LUQUE: «La composición y organización...», *op. cit.*, pág. 55.

Un desarrollo más evidente en la doctrina del Tribunal Constitucional ha sido el que se refiere a las vías de recurso. Lo que al principio era susceptible de impugnación vía el recurso de inconstitucionalidad, declarando que los actos internos no son susceptibles de recurso de amparo, se cambia por el principio de sumisión a la Constitución. La evolución de la justicia constitucional abre aún más las puertas del Tribunal, ya que todas las restantes resoluciones y actos parlamentarios (salvo los Reglamentos) son susceptibles de revisión por la vía del recurso de amparo, en la medida que se lesionen derechos y libertades consagrados por la Constitución.

Este curso tomado por el Tribunal Constitucional es característico de la justicia constitucional en varios Estados constitucionales. El punto de partida es el principio constitucional. Este principio general es concretizado por el Tribunal posibilitando la inferencia de nuevas reglas y principios constitucionales. El Tribunal Constitucional viene a participar del mismo poder constituyente, creador de normas y reglas. Un ejemplo clásico de este desarrollo del derecho parlamentario se puede ver en la decisión 141/1990 del día 20 de septiembre (82). El Tribunal Constitucional afirma el principio de proporcionalidad, pero lo interesante es la argumentación y la base jurídica de tal principio:

«La larga tradición de nuestro sistema parlamentario, según la cual la Mesa del Parlamento se integra por distintas fuerzas o grupos parlamentarios, para permitir la participación en la misma también de miembros de las minorías, aun no habiendo sido recogida expresamente por la Constitución, debe entenderse como una exigencia derivada de la misma, para asegurar el pluralismo democrático y la proporcionalidad representativa».

En palabras de Matia Portilla, el Tribunal deduce del principio de pluralismo democrático consagrado en la Constitución una regla jurídica no contenida expresamente en ésta... Esta regla no sólo limita la capacidad de autonormación de las Cámaras... sino que se impone al propio poder estatuyente... (83).

La determinación de dicha regla reduce aún más la doctrina de los *interna corporis*. Según el razonamiento que acompaña a las decisiones del Tribunal Constitucional, al provenir la norma de la Constitución, su violación trae aparejada la posibilidad de control jurisdiccional. En este caso esta argumentación fue rechazada, pero la decisión del Tribunal determina una nueva norma, proyectándose hacia el futuro. Esta decisión fue la base que permitió declarar el principio de proporcionalidad como principio fundamental (84).

(82) Se trata de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por 55 Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso contra una disposición del Reglamento del Parlamento de Navarra. Según esta disposición, una mayoría absoluta del Pleno podría remover al Presidente y a los demás miembros de la Mesa del Parlamento. Los recurrentes argumentan que este mecanismo puede ser utilizado para burlar las previsiones del Reglamento que requieren una composición proporcional de la Mesa del Parlamento.

(83) E. MATIA PORTILLA: «La eficacia del Derecho parlamentario», *Las Fuentes del Derecho Parlamentario* (Parlamento Vasco, 1996), pág. 267. Véase también F. NAVAS CASTILLO: «La composición de las comisiones parlamentarias en la jurisprudencia constitucional», *Parlamento y Justicia Constitucional* (Aranzadi, 1997), 73.

(84) Para ampliar sobre el tema ver L. A. DE LUQUE: «La composición y organización parlamentarias en la jurisprudencia constitucional», *Parlamento y Justicia Constitucional*, págs. 66-

Una mirada hacia la jurisprudencia constitucional española con ojos de lector israelí descubre un fenómeno que recuerda el desarrollo de la jurisprudencia inglesa: el tratar de concretizar normas generales a través de casos particulares, llegando a la creación de una nueva regla general en el sistema jurídico. Este desarrollo ha sido criticado, ya que quizás, como diría Aguiar de Luque, ésta es una doctrina «con frecuencia casuística, excesivamente formalista y algo huérfana de grandes principios» (85).

La jurisprudencia «casuística» y formalista no es, en mi opinión, un defecto o una anomalía en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Esta posición tiene muchas ventajas: es una jurisprudencia cuidadosa, que no cruza los límites de su propia legitimación, examina las consecuencias y sus proyecciones de cada caso y posibilita, al final del proceso, el agrupamiento de todas las normas bajo un mismo techo y una misma «etiqueta», la de un principio fundamental. Así parece ser, por ejemplo, el desarrollo del principio relacionado con el *status* parlamentario, una idea según la cual existe un grupo coherente de derechos parlamentarios. Son pocos los pasos de aquí a la declaración y elaboración de una teoría general sobre los derechos fundamentales de los representantes.

Sin embargo, se puede explicar la jurisprudencia del Tribunal Constitucional también como un desarrollo de carácter deductivo, basado en los principios generales de la Constitución, de los cuales se deducen y se desarrollan las reglas particulares y las obligaciones específicas. La Constitución es la fuente del ordenamiento jurídico, y es el mecanismo empleado por el Tribunal Constitucional para justificar la ampliación constante del control jurisdiccional. La Constitución sirve de base acumulativa, por un lado, de todos los valores generales, y por otro, de los derechos fundamentales contenidos en ella, los cuales son concretizados, de caso en caso, en derechos parlamentarios.

Sea cual fuere el carácter de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, inductivo o deductivo, la consecuencia es una: un control jurisdiccional activo y efectivo sobre la constitucionalidad de los procesos parlamentarios internos.

67. Remarquemos que el principio de defensa de las minorías recibió atención también en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional alemán en el caso Wuppesahl, donde dicho Tribunal estableció que: «*The constitutional protection of parliamentary minorities —a right following from the principle of democracy— also applies to independent representatives...*». KOMMERS DONALD: *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany* (2nd. Ed. Duke, 1997), pág. 176. Sobre otro de los principios constitucionales que ha sido base de detalladas decisiones, el principio del pluralismo político, véase J. SANTAMARÍA IBEAS: *Los valores superiores en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional* (Dykinson, 1997), págs. 349-386.

(85) AGUIAR DE LUQUE: «La composición y organización...», *op. cit.*, pág. 55.

b) *La jurisprudencia Israelí*

1. *El declive del activismo judicial*

Los métodos interpretativos aplicados por el Tribunal Constitucional español no son ajenos al Derecho israelí, y fueron utilizados varias veces por la Corte Suprema para inferir reglas que no estaban expresamente contenidas en la ley. Ante la ausencia de una Constitución, fue la Corte quien, durante más de cincuenta años, derivó de los principios básicos del sistema democrático, todos los Derechos Humanos, otorgándoles una tutela efectiva. Fue la Corte israelí quien creó obligaciones jurídicas para los poderes públicos que no estaban contenidas en la ley y que fueron sustraídas de valores supra constitucionales (86).

A pesar del magnífico pasado, el desarrollo de los temas relativos al control jurisdiccional en procesos internos de la Kneset ha sido lento en los últimos años. La Corte Suprema en Israel ha sufrido una creciente crítica proveniente de distintos sectores de la sociedad israelí, los cuales vieron en la jurisprudencia activista una amenaza concreta. Se trata principalmente del sector ultra ortodoxo de la sociedad, el cual no acepta una jurisprudencia liberal en cuestiones de Estado y religión y niega el control constitucional de leyes. La fracción ultra ortodoxa en la Kneset representa cerca de un 20 por 100 de la misma y hasta hace poco, formaba parte de la coalición de gobierno. La lucha contra la Corte Suprema fue expresada a través de manifestaciones, intentando incluso establecer un Tribunal Constitucional que se ocupe del control jurisdiccional de leyes y al mismo tiempo —paradójicamente— negando la existencia de una Constitución escrita. La Corte fue consciente del deterioro en la confianza de este sector en su jurisprudencia, lo que resultó en un declive de la jurisprudencia activista, especialmente en temas fuera del consenso. Últimamente somos testigos de más y más casos en los cuales la Corte Suprema (en Sala de Tribunal Supremo de Justicia) encomienda a la Kneset la solución de determinados temas, declarando que la solución tiene que encontrarse dentro de la Kneset y no en la Corte (87). Al parecer, la conti-

(86) Podemos citar por ejemplo la obligación de remover de su cargo a un Ministro de Gobierno involucrado en una causa penal. El Primer Ministro carga con el cumplimiento de esta obligación. Así también podemos citar la prohibición de nombrar como funcionario de un alto cargo ejecutivo a quien posea antecedentes penales.

(87) Como por ejemplo la pregunta de si se puede otorgar exención del servicio militar a los estudiantes de centros de estudios religiosos, o si mujeres que pertenecen a movimientos judíos conservadores (no ortodoxos) pueden rezar en el Muro de los lamentos cubriéndose la cabeza como los hombres.

nuación del desarrollo de la jurisprudencia de la Corte en el tema analizado aquí dependerá del entorno político y de la legitimación de su jurisprudencia.

2. *El concepto de «lesión constitucional»*

El fundamento racional del control jurisdiccional de actos parlamentarios, tal como surge de la jurisprudencia española, es aplicable también en el Derecho israelí. El principio de sumisión del Parlamento al principio constitucional, es posible y deseable, en los marcos del Derecho parlamentario en Israel, tal como lo muestra la nueva postura de la Corte Suprema.

La tesis que pretendo exponer en esta última parte sostiene que es necesaria una adaptación y una convivencia entre el control jurisdiccional de actos internos del Parlamento con los *tests* de control jurisdiccional de leyes. La «armonía» entre ambos controles, el de leyes y el de actos parlamentarios, me parece imprescindible, pero aún no ha sido aclarada por la Corte Suprema.

En Israel, el control jurisdiccional de leyes es posible en dos casos: en caso de inconformidad con las Leyes Básicas de Derechos Humanos, y en caso de una seria violación de los principios fundamentales del sistema democrático (88). Sostengo que las Leyes Básicas y los principios fundamentales del sistema pueden limitar a la Kneset también en sus procesos internos. Conceptualmente se pueden «importar» los *test* de control jurisdiccional de leyes y aplicarlos a los marcos internos de la Kneset. La justificación se encuentra en la existencia de una norma constitucional suprema, tal como es el caso en el Derecho Constitucional español.

A pesar de la existencia de una norma constitucional suprema en el Derecho israelí actual, la Corte Suprema en Israel aún considera que el control jurisdiccional de actos de la Kneset depende de la función de la Kneset (legislativa, cuasi-judicial y administrativa). Esta clasificación funcional de tres categorías me parece insuficiente, justamente porque no tiene en cuenta los cambios constitucionales y la realidad constitucional que se creó después de las Leyes Básicas del año 1992. Argumento que sería conveniente reconocer en Israel la idea de una «lesión constitucional» como condición de control jurisdiccional de actos internos del Parlamento.

Una «lesión constitucional» ocurre cuando el acto parlamentario acarrea una lesión en los derechos básicos de un miembro de la Kneset, o una lesión en los principios básicos institucionales del sistema democrático. La asunción básica de esta tesis es que las distintas funciones del parlamentario suponen la

(88) Aunque esta última posibilidad sólo existe en teoría, ya que nunca se ha controlado y declarado inconstitucional una Ley acusada de lesionar los principios básicos democráticos.

existencia de derechos básicos que posibilitan el desempeño del cargo. Esta idea ha sido mencionada por la jurisprudencia israelí, pero no ha sido ampliamente debatida, al contrario de lo ocurrido en España, donde el Tribunal Constitucional debatió el tema en extensión, realizando una verdadera categorización, o un «código» del cargo parlamentario.

Entre los derechos inherentes al cargo de miembro de la Kneset, podemos enumerar, entre otros, el derecho a asumir y desempeñar el cargo, el derecho a promover leyes, propuestas de votaciones «*non confidence*» al Gobierno, interpelaciones y derechos generales como la libertad de expresión, la libertad de conciencia y el derecho a la libre votación. Estos no son derechos absolutos, ya que son susceptibles de ser limitados —aunque no necesariamente negados por completo— pudiéndose controlar la naturaleza de dicha limitación. El desarrollo de la jurisprudencia israelí debe tener como finalidad la creación de un *status* parlamentario, similar a la evolución que hemos visto en Derecho español, culminando en la elaboración jurisdiccional por parte del Tribunal Constitucional, de un grupo coherente de derechos parlamentarios.

La idea de la «lesión constitucional» justifica también el control jurisdiccional cuando los actos internos lesionan directa o indirectamente los principios institucionales básicos del sistema constitucional, democrático y parlamentario. Entre los principios básicos reconocidos por las democracias parlamentarias occidentales se pueden enumerar: el principio de representación, el principio de igualdad —del que se infiere el principio de igualdad de oportunidades políticas—, el principio del mandato libre, etc.

La evolución de la doctrina israelí en este ámbito cuenta con una última etapa de especial interés. Con un razonamiento muy similar al del Tribunal Constitucional sobre los principios básicos del sistema parlamentario, abordó últimamente la Corte Suprema israelí el tema de los vicios en el procedimiento legislativo (89).

La cuestión de si la Corte puede anular una ley por causa de un vicio en el procedimiento legislativo es totalmente nueva en la jurisprudencia israelí, pero elaborada ya ampliamente en España (90). La Corte Suprema decide que su poder de control jurisdiccional no se limita a casos de *ultra vires* de una ley, o de vicios «formales», sino que podrá intervenir en casos de serios vicios de procedimiento, y especialmente cuando un vicio es de tal naturaleza que constituya «una seria violación de los principios fundamentales del proceso legis-

(89) El fallo 4885/03 *The Poultry Growers Organization c. el Gobierno de Israel* y el fallo 5131/03 *Litzman c. El Presidente de la Kneset*, publicados en el año 2004.

(90) Véase por ejemplo BIGLINO CAMPOS: *Los vicios en el Procedimiento Legislativo*, op. cit.

lativo». Las decisiones reconocen nuevas bases para invalidar una ley por razones de defectos en el proceso legislativo, y tanto el tema como el razonamiento puede que den una leve impresión de *déjà vu* al lector español.

Ambos casos tratan de una ley igual a la «Ley de Acompañamiento» presupuestario (91), que se vota junto con la Ley del Presupuesto. El procedimiento legislativo de dicha ley fue muy problemático, incluyendo un trámite de legislación acelerado, sin que las comisiones competentes hubiesen podido tramitar seriamente la ley. La ley fue votada, sin ningún debate, en un período de varias horas seguidas. Cabe mencionar que, a pesar de su contenido complejo, la Kneset es incapaz de examinar las leyes de Acompañamiento, debatirlas o enmendarlas, y prácticamente las aprueba en bloque, tal como la ley del Presupuesto y coincidiendo con ella.

Los solicitantes en estos casos argumentaron que en la Ley de Acompañamiento del 2003 se habían incluido serias reformas agrarias, sin debate alguno. La Corte rechazó las peticiones y se negó a anular la ley, pero como ya hemos mencionado antes, estos casos se suman a los fallos que determinaron reglas nuevas de control jurisdiccional o un giro en la doctrina de la Corte, sin que éstos sean aplicados en el caso mismo que contiene este cambio de posición. Lo que significa que estas decisiones quizás presiden una futura e inminente intervención jurisdiccional en el proceso legislativo.

El caso *Poultry Growers Organization*, que es el principal, contiene una nueva teoría sobre los vicios del proceso legislativo. Ya que en este tema la jurisprudencia israelí no se había pronunciado antes, la proposición de esta cuestión ante la Corte implica un análisis de la idea del vicio del proceso legislativo y de los principios fundamentales de este proceso. La Corte Suprema aplica el test *Sarid*, y lo adapta a una teoría «constitucional» según la cual el sistema parlamentario está basado en principios fundamentales, de los cuales se derivan principios fundamentales del procedimiento legislativo, y una lesión grave a estos principios puede determinar la invalidez de la ley. La argumentación de la Corte Suprema presenta, por primera vez, la idea de «principios fundamentales del procedimiento legislativo». Entre los principios mencionados destacan: el principio de la mayoría, de la igualdad, de la publicidad, y el principio de participación (92).

(91) También llamada ley «Ómnibus». Sobre el tema véase SATURNINA MORENO GONZÁLEZ: *Constitución y leyes de «Acompañamiento» presupuestario* (Aranzadi, 2004). En Israel la ley de Acompañamiento se utiliza a partir del año 1985, y se sigue votando cada año reiteradamente junto con el presupuesto.

(92) Compárese con las normas de procedimiento que concretan en el principio democrático, según BIGLINO CAMPOS: *Op. cit.*, «La regla de la mayoría, la participación y la publicidad».

La Jueza Beinisch menciona la jurisprudencia española (93) y cita varios párrafos del libro de Paloma Biglino Campos, *Los Vicios en el Procedimiento Legislativo*, y las decisiones del Tribunal Constitucional, coincidiendo con ellos que sólo vicios o irregularidades procedimentales que afecten el proceso de integración democrática de la voluntad del Parlamento podrán ser considerados una violación del principio democrático, y potencialmente determinante de la invalidez de la ley (94). La Corte sostiene que la ley de Acompañamiento supone una alteración del proceso de formación de voluntad del Parlamento, debilita la función parlamentaria y al Parlamento mismo como institución, ya que deja de cumplir con sus finalidades.

A pesar de ello la Corte concluye que el vicio de procedimiento no provoca la invalidez de la ley en este caso. En palabras de la Jueza Beinisch:

Para que la Corte intervenga en el procedimiento legislativo no es suficiente demostrar una violación de un principio fundamental del proceso, sino que se debe mostrar que el daño a ese principio es considerable (95).

Esta nueva decisión de la Suprema Corte israelí expande los principios constitucionales, aun sin estar basados en una Constitución formal, para derivar de ellos los requisitos básicos del proceso legislativo. Muy similar a la postura del Tribunal Constitucional, en esta última sentencia se nota un desarrollo del principio democrático, en cuanto principio general constitucional, al mismo tiempo que se amplía el control jurisdiccional. El reconocimiento de este principio posibilitará en Israel, tal como fue hecho en España, concretar una serie de preceptos ordenadores del procedimiento legislativo. Quiero decir que este nuevo uso de los principios básicos de la Constitución, y del principio democrático, así como el «descubrimiento» de la jurisprudencia española y de su evolución similar, servirán de base a la Corte Suprema de Israel para permitirle examinar si un vicio en un acto parlamentario es realmente una «lesión constitucional»: si éste lesiona los principios básicos del sistema constitucional, y si la lesión es grave y de importancia.

Tal como lo ha aclarado el Tribunal Constitucional español, la Corte Suprema israelí también declara que no toda lesión de una norma parlamentaria

(93) Citando, de la misma autora, varios artículos que tratan el Derecho parlamentario español y su relevancia para el Derecho israelí. Entre ellos SUZIE NAVOT: «El test “Sarid” veinte años después: nuevo enfoque al control jurisdiccional de los actos parlamentarios, 19 (2), *Mehkare’I Mishpat* (2003) (en hebreo).

(94) BIGLINO CAMPOS: *Op. cit.*, pág. 61.

(95) Ver el caso *The Poultry Grower’s Association*, págs. 50-51.

ria, aun *ultra vires*, justifica el control del la Corte. La idea de los *interna corporis*, aun en su aplicación moderna y reducida, supone que hay violaciones o vicios que no lesionan derechos ni principios básicos. Hay decisiones de órganos internos que quizás no sean correctas; pero la interpretación moderna de los *interna corporis* debe referirse justamente a ellas, sosteniendo que no obligan la intervención judicial para reparar el daño. Lo correcto es que esta doctrina se aplique, como excepción, en estos casos. Este es precisamente el lugar apropiado para darle al órgano controlado —el Parlamento— la importancia necesaria. Como dice el Presidente de la Corte Suprema israelí, el Juez Barak:

«... En conclusión se trata de las cuestiones internas de la Kneset... La Kneset —como toda institución— necesita de reglas básicas que reglamenten sus diferentes actuaciones, y también el reconocimiento de la importancia de su autonomía en la aplicación de dichas reglas» (96).

5. CONCLUSIÓN

El estudio del desarrollo de la jurisprudencia revela que el Tribunal Constitucional español interpreta actualmente la doctrina de los *interna corporis* de manera restrictiva. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha establecido en España una especie de «codificación» de los derechos de los parlamentarios, creando una lista de derechos inherentes al cargo representativo. En los últimos años, el aumento del control jurisdiccional de los actos parlamentarios se debe, entre otras cosas, a la posición que valora significativamente los principios fundamentales. La doctrina de los *interna corporis* se encuentra en un proceso de declive progresivo (97), y es relevante sólo para aquellos procesos o decisiones que no lesionan derechos protegidos o principios constitucionales fundamentales, transformándose en una excepción. La regla general sostiene que toda decisión parlamentaria es susceptible de control jurisdiccional por parte del Tribunal.

La evolución de la jurisprudencia y el cambio de punto de partida demuestran, así parece, el paso de una teoría rígida sobre la división de poderes hacia una teoría valorativa de la supremacía de la Constitución y de los derechos

(96) Fallo *Livnat c. Rubinstein*, op. cit.

(97) ÁLVAREZ CONDE y ARNADO ALCUBILLA: «Parlamento y Justicia constitucional en el derecho comparado», *Parlamento y Justicia Constitucional* (Aranzadi), 1997, en la pág. 49. Véase también R. PUNSET: «Las Fuentes del Derecho Parlamentario en el ordenamiento español», *Las Fuentes del Derecho Parlamentario* (Bilbao, 1996), 81.

fundamentales. Este giro doctrinal tuvo efecto sin que se hayan modificado los marcos normativos. Los medios interpretativos que sirvieron al Tribunal fueron el desarrollo de los principios fundamentales constitucionales, su ampliación y la creación de nuevos derechos básicos que no están explícitamente contenidos dentro de la Constitución (98).

Parecería que la doctrina concuerda en que la amplia interpretación del Tribunal Constitucional es adecuada. Esta postura ha sido también blanco de críticas, que suenan familiares al lector israelí: por una lado, los que argumentan que los *test* nuevos no proporcionan suficiente protección, ya que todavía son muy «estrechos». Como, por ejemplo, argumenta Aguiar de Luque que la nueva doctrina tiene algunos problemas, ya que si los motivos de impugnación quedan limitados a la presunta lesión de un derecho fundamental, podría darse hipotéticamente el caso de una resolución presidencial de carácter normativo que contraviniese algún precepto constitucional pero que como no vulnere ningún derecho fundamental quede excluida de todo posible control (99).

Por otro lado, están los que dicen que los *test* nuevos son demasiados «confusos». Javier Jiménez Campo, quien se refiere al status del miembro parlamentario, dice: que «*las incertidumbres comienzan a partir de aquí: no está claro, sobre todo, si el parlamentario que recurre en amparo hace valer un derecho fundamental propio o ajeno o, incluso, ambas cosas; no sabemos bien, tampoco, cuál sea el margen de autodeterminación que corresponda a los órganos de gobierno de las cámaras al aplicar sus reglamentos ni cuál, en relación con ello, el alcance del control jurisdiccional que debe realizar el Tribunal*» (100).

(98) Tal como lo comenta AGUIAR DE LUQUE: «La posición a la que ha llegado el Tribunal Constitucional Español en tan sólo veinte años es casi como lo que ha llegado a ser el Tribunal Supremo de Estados Unidos después de doscientos años. «La composición y organización...», *op. cit.*, en la pág. 53.

(99) AGUIAR DE LUQUE: *Op. cit.*, en la pág. 70. El juez Barak fue justamente quien proporcionó la respuesta a esta pregunta hipotética y estableció que en un caso como éste, sí prevalecerá la teoría de los *interna corporis*, y no habrá control por parte de la Corte Suprema israelí.

(100) J. JIMÉNEZ CAMPO: «Sobre los derechos fundamentales de los parlamentarios», *Parlamento y Justicia Constitucional* (Aranzadi, ed., Barcelona, 1997), pág. 228. Con respecto a los *tests* de control, también en Israel se debate que el *test* de la Corte es confuso. Así por ejemplo, en el fallo de la fracción «Kaj», *op. cit.*, en la pág. 156 dice la Corte Suprema que: «*se ha sostenido que estos test son poco claros e inestables...* La respuesta de la Corte a este argumento fue: «*estamos ante un tema dinámico y ante relaciones sensibles entre los poderes del Estado. En este estado no hay que aspirar a tests rígidos. Hay que desarrollar tests flexibles... Es verdad que esto crea confusión e inseguridad en casos límites, pero esas son consecuencias necesarias y un precio que vale la pena pagar...*» (*ibid.*, pág. 161).

Una discrepancia igual existe también entre los juristas israelíes en torno al control de los actos parlamentarios internos, tal como lo explica el Juez Barak:

«¿Es esta auto-limitación apropiada? Esta ha sido criticada desde ambos lados. Están los que argumentan que esta auto-limitación no es suficiente, y que todas las decisiones administrativas internas parlamentarias tienen que quedar fuera del control judicial... otros argumentan que la auto-limitación es demasiado amplia y que las decisiones administrativas internas parlamentarias tienen que ser justiciables... (101).

Parece ser que hay consenso entre los diferentes autores en que el actuar del Tribunal Constitucional ha tenido una contribución determinante en la estabilidad del sistema democrático español, como exactamente lo es la contribución de la Corte Suprema a la democracia constitucional en Israel. Tal vez, a semejanza de sus colegas los jueces del *common law*, ha sido la interpretación liberal, creadora y decisiva del Tribunal Constitucional español de la Constitución, la responsable, en cierta medida, de sentar las bases de los principios fundamentales democráticos y de los derechos humanos en España. A pesar del transcurso de más de veinte años de actividad judicial, desde un enfoque comparativo, no se ven diferencias entre el Tribunal Constitucional español y cualquier otro órgano paralelo en sistemas constitucionales con una tradición histórica mucho más larga. Asimismo la doctrina le atribuye al Tribunal Constitucional cualidades mixtas: tanto del sistema continental como también cualidades características al sistema anglo-americano (102).

El Tribunal Constitucional ha realizado un trabajo creador de normas, y no solamente interpretativo, desarrollando y concretizando los principios constitucionales. Tal como la jurisdicción en cualquier sistema tradicionalmente del «*common law*», el Tribunal Constitucional español viene a ser también un «legislador», y sus decisiones forman parte del ordenamiento jurídico (103).

(101) Fallo *Livnat c. Rubinstein*, op. cit.

(102) Véase sobre la recepción de conceptos norteamericanos en el Derecho Constitucional español: en F. RUBIO LLORENTE: *La Forma del Poder* (Estudios sobre la Constitución), CEC, 1993, pág. 470.

Véase también J. SANTAMARÍA IBEAS en *Los valores superiores en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional* (Madrid, 1997), 153: quien apunta que: «... el sistema español de organización de la justicia constitucional es en buena parte fruto de la evolución no sólo del sistema que le resulta más próximo (el continental-europeo), sino que también recoge la influencia del sistema jurídico anglosajón».

(103) Justamente la cantidad de material escrito acerca de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional alienta esta afirmación. A semejanza de la tradición anglo americana, los autores escriben sobre el Tribunal y no sobre el Derecho en sí.

Como concluye Eliseo Aja, a menudo los Tribunales dejan de ser legisladores negativos para convertirse en legisladores positivos, en auténticos legisladores» (104).

Esta actitud presenta, *prima facie*, en distintos países y distintos sistemas, el problema de la legitimidad, tema que fue tocado especialmente por la doctrina norteamericana. Coincido con Javier Díaz Revorio (105) en que esta crítica (de una supuesta falta de legitimación) sería acertada si se tratase de imponer valores morales o sociales que nada tienen que ver con la Constitución. No se trata de que el Tribunal «represente» a la sociedad recogiendo su voluntad «mayoritaria». La legitimación del Tribunal es consecuencia obligada del principio de supremacía de la Constitución. Este principio ha sido base de las decisiones en ambos países, España e Israel.

Una mirada hacia el Derecho comparado, tanto el continental como el anglo-americano, nos demuestra que este fenómeno estudiado aquí, el control jurisdiccional de actos parlamentarios, no cruza Estados ni sistemas jurídicos, y no es común. Los actos internos parlamentarios quedan, en la mayoría de los países democráticos, fuera del alcance judicial.

España, en muchos aspectos, lidera el debate en el marco de los países continentales «clásicos», e Israel hace lo mismo dentro de los países influenciados por la tradición del derecho inglés. A pesar de las diferencias existentes entre ambos sistemas, entre las culturas, los orígenes del Derecho y hasta el idioma, en el tema de control jurisdiccional sobre actos internos parlamentarios hay entre ellos una semejanza singular. Esta semejanza se expresa en el desarrollo de la jurisprudencia, en la retórica de ambos Tribunales y en los medios interpretativos utilizados para reducir la teoría de los *interna corporis*. Como he intentado demostrar, no sólo los principios fundamentales son comunes, sino también las vías de interpretación: tanto el Tribunal Constitucional Español como la Corte Suprema en Israel han creado reglas operativas basándose en valores constitucionales (106).

Los marcos políticos de ambos países en los cuales actúan ambas instancias, es tema para un estudio diferente. Aun así, las variantes políticas han

(104) ELISEO AJA: «El origen, la expansión y la transformación de los Tribunales Constitucionales en los Estados europeos», *Las tensiones entre el Tribunal Constitucional y el Legislador* (E. Aja, ed., Ariel, 1998), XXIX.

(105) F. JAVIER DÍAZ REVORIO: *Los valores superiores e interpretación constitucional* (Madrid, 1997), pág. 350.

(106) Dando eficacia jurídica a los principios fundamentales. Ellos vienen a ser la base de producción de «reglas» de conductas directivas. Véase también: G. ZAGREBELSKY: *El Derecho dúctil*, pág. 109, y el estudio de F. JAVIER DÍAZ REVORIO: «Los valores superiores e interpretación constitucional» (Madrid, 1997).

tenido influencia en la evolución de la jurisprudencia. Hemos visto, por ejemplo, que las minorías parlamentarias han necesitado de un control jurisdiccional para protegerse de las decisiones de la mayoría. Asimismo, la idea de autolimitación de las dos instancias es un síntoma de la problemática de legitimación de la Corte en cuestiones de carácter político (107).

Es cierto que, desde el punto de vista institucional, la Corte Suprema de Israel no es una instancia Constitucional separada, pero esta variable no es significativa en el tema que he tratado. En los sistemas jurídicos con características mixtas, como Israel, cada tema tiene su fuente de comparación particular. Israel y España son democracias constitucionales nuevas. El Tribunal Constitucional en España y la Corte Suprema en Israel cumplen una función decisiva en la defensa de los derechos humanos y en el establecimiento de valores democráticos. El punto de partida del Tribunal Constitucional en España ha sido la necesidad de interpretar la Constitución y la ley de acuerdo a los principios fundamentales. Las premisas de la Corte Suprema de Israel han sido las mismas. Las dos instancias han reconocido la necesidad de concretizar principios y valores fundamentales, así como sentar las bases del principio de supremacía de la Constitución y del imperio de la ley.

Sostengo que el desarrollo de la jurisprudencia resulta beneficiado de un enfoque comparado. Tanto España como Israel forman parte de los pocos sistemas que aplican el control jurisdiccional sobre actos parlamentarios y ambos países son foro de debates académicos en torno al tema. Espero que este análisis comparado entre los dos países contribuya a la investigación académica sobre las reglas de control jurisdiccional admisibles dentro del parlamento moderno, en particular, y sobre el Derecho Constitucional y parlamentario, en general.

(107) El «*self restraint*», o en palabras de Baldassarre, la «autolimitación» de sus propios poderes, es, para los jueces constitucionales, la garantía de su propia legitimación. A. BALDASSARRE: «Parlamento y justicia constitucional en el derecho comparado», *Parlamento y Justicia Constitucional* (Aranzadi), 1997, 183 y 195.