

# LA DISOLUCION DEL BUNDESTAG

Análisis de la sentencia del Tribunal Constitucional federal alemán,  
de 16 de febrero de 1983

EVA MARTINEZ SAMPERE

**SUMARIO:** I. INTRODUCCION.-II. EL DERECHO DE DISOLUCION EN LA HISTORIA CONSTITUCIONAL DE ALEMANIA.-III. LA CONFIGURACION DEL DERECHO DE DISOLUCION EN LA LEY FUNDAMENTAL DE BONN.-IV. DEBATE POLITICO Y DOCTRINAL: 1. *Debate político.* 2. *Debate doctrinal.* 2.1 Legitimidad de la disolución. 2.2 Constitucionalidad o inconstitucionalidad de la disolución. 2.3 Posición defensora de la constitucionalidad de la disolución: a) La redacción del artículo 68: la génesis del precepto. b) Mudanza constitucional. c) Elementos del artículo 68 justificadores de la decisión de disolver el Bundestag. d) Singularidad del caso y carencia del valor de precedente. 2.4 Posición de la anticonstitucionalidad de la disolución: a) Irrelevancia de la unanimidad de los partidos en la valoración de la decisión. b) Incompatibilidad de la decisión de disolver el Bundestag con la voluntad del constituyente de Bonn. c) Reforma de la Constitución eludiendo el artículo 79. d) Afirmar la constitucionalidad de la decisión supondría establecer un precedente peligroso. e) Propuesta de reforma de la Constitución. 2.5 Ambito y margen de decisión del Presidente federal.-V. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL FEDERAL: 1. *Estructura de la sentencia.* 2. *Posibilidades y límites de la interpretación del artículo 68.* 3. *Consecuencias que se derivan de la decisión del TCF.*-VI. REACCIONES DOCTRINALES FRENTE A LA SENTENCIA DEL TCF.-VII. CONCLUSION.

## I. INTRODUCCIÓN

A la hora de examinar la disolución del Bundestag alemán decretada el 6 de enero de 1983 por el Presidente federal, llaman la atención dos factores. Primero: La polémica surgida en torno a la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la medida y de la convocatoria de elecciones para el 6 de marzo del mismo año. Segundo: que, recurrida esta decisión del Presidente federal ante el TCF por algunos electores, de un lado, y de otro, por cuatro diputados del propio Bundestag, el fallo del Tribunal se esperara en todo el país e incluso fuera de él con una ansiedad e interés inusitados.

Este clima de expectación resulta aún más extraordinario si se tiene en cuenta que en los últimos años la disolución del Parlamento ha venido siendo utilizada con relativa frecuencia y en un clima de normalidad en otros países europeos. Dejando a un lado, si se quiere, el caso de Inglaterra, donde prácticamente ninguna Cámara de los Comunes ha agotado su mandato desde la Segunda Guerra Mundial y donde las últimas elecciones anticipadas fueron en junio de 1983, ha habido también disolución de la Asamblea Nacional francesa en 1981; del Parlamento en Portugal en 1982; de las Cámaras en Italia en 1983; autodisolución en Austria en 1983; disolución del Parlamento en Dinamarca en 1983; y en España, sin ir más lejos, desde la entrada en vigor de la Constitución de 1978, ha habido disolución de las Cortes Constituyentes en 1979, y de las Cortes en 1982. En todos estos países se ha vivido la disolución como una práctica no excepcional, y en ninguno de ellos esta decisión y la subsiguiente convocatoria de elecciones anticipadas ha sido recurrida ante un Tribunal Constitucional porque existieran dudas sobre su adecuación a la Constitución.

Se plantea entonces inmediatamente la cuestión de por qué aparece Alemania, en relación con la disolución del Parlamento, como un caso atípico frente a los citados países. ¿Cuál es el motivo por el que lo que es relativamente normal en otros países de democracia parlamentaria no lo sea en la República Federal Alemana?

Hay una respuesta inmediata y obvia: La Ley Fundamental de Bonn (LFB). Como veremos después, el constituyente alemán reguló el instituto de la disolución del Parlamento de forma completamente diferente a como suele estarlo en las demás Constituciones de las democracias parlamentarias europeas o a como ha sido configurado por la praxis política allí donde no está expresamente regulado. Regulación sumamente restrictiva, que es la que está en la base del problema político-constitucional que obligó a intervenir al Tribunal Constitucional Federal (TCF).

Sin embargo, la verdad es que con esa respuesta sólo se resolvería de manera parcial el interrogante antes formulado. Pues en el fondo de la «singularidad» alemana no está simplemente su Constitución actual, sino toda su historia constitucional en lo que hace referencia al derecho de disolución.

Es bien sabido que el derecho de disolución no ha tenido siempre la misma función en los distintos momentos de la evolución del régimen parlamentario, ni incluso en los diferentes países con dicho régimen. No puedo pretender en este momento hacer una referencia detallada a las teorías elaboradas por la doctrina para justificar y dar razón de ser de la institución, pero sí me interesa destacar las dos líneas básicas en las que dichas teorías se inscriben: una primera, relevante fundamentalmente para el parlamentarismo liberal pre-

democrático, en la que el derecho de disolución se concibe principalmente como un instrumento para asegurar el equilibrio entre los poderes legislativo y ejecutivo, como contrapartida a la responsabilidad ministerial y arma idónea para evitar la inestabilidad gubernamental (1), y otra segunda, construida para el parlamentarismo democrático en la que la función básica de la institución es hacer intervenir directamente al cuerpo electoral, aunque el motivo de tal intervención pueda ser diverso (2).

## II. EL DERECHO DE DISOLUCIÓN EN LA HISTORIA CONSTITUCIONAL DE ALEMANIA

No se ha conocido prácticamente el derecho de disolución en Alemania en ninguna de las manifestaciones históricas a las que acabo de referirme: La disolución no fue nunca un medio para asegurar el equilibrio entre el Gobierno y el Parlamento, pues siempre hubo una supremacía del ejecutivo. No pudo entonces, lógicamente, ser un mecanismo que contribuyera a superar una crisis entre ambos poderes. Tampoco sirvió para hacer posible la estabilidad ministerial (en la República de Weimar tuvo, por el contrario, el efecto opuesto). Y por último, no ha funcionado hasta ahora como sucedáneo del referéndum ni como medio para invocar el arbitrio del electorado.

Bajo el Imperio, con la Constitución de 1871, porque el sistema, aunque se dieron pasos en el sentido de la parlamentarización del mismo (3), no llegó nunca a desembocar en un auténtico régimen parlamentario, sino que permaneció hasta el fin más próximo al modelo de Monarquía Constitucional relativamente autoritaria. Y en consecuencia, el derecho de disolución no desempeñó el papel que tuvo en otros países europeos en los que se impuso el régimen parlamentario, sino que fue en la teoría y en la práctica un instrumento del monarca y de su gobierno para imponerse a un Parlamento

(1) REDSLOB, *Le régime parlementaire*, Paris, 1924, pp. 3 y 5. DUGUIT, *Traité de Droit Constitutionnel*, 2.<sup>a</sup> ed., Paris, 1924, t. IV, pp. 572, 573 y 579. ESMEIN, *Elements de Droit Constitutionnel*, 3.<sup>a</sup> ed., Paris, 1903, p. 117. HAURIOU, *Précis de Droit Constitutionnel*, Paris 1923, páginas 421 y 507. BARTHELEMY-DUEZ, *Traité de Droit Constitutionnel*, 1933, p. 685. MATHIOT, *Le Pouvoir Exécutif dans les Démocraties d'Occident*, Paris, 1968, p. 132. VELU, *La Dissolution du Parlement*, Bruselas, 1966, p. 221. ALBERTINI, P., *Le Droit de Dissolution et les Systèmes Constitutionnels Français*, Paris, 1977, p. 245.

(2) MARKESINIS, *The Theory and Practice of Dissolution of Parliament*, Cambridge, 1977, página 35. LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, 1979, p. 283. PEREZ SERRANO, en el prólogo al libro de BAYON y CHACON sobre *El Derecho de Disolución del Parlamento*, Madrid, 1935, p. 12. LAUVAUX, Ph., *La Dissolution des Assemblées parlementaires*, Paris, 1983, p. 390. CARRE DE MALBERG, *Contribution à la Théorie Générale de l'Etat*, Paris, 1922, p. 375. DUGUIT, *op. cit.*, t. IV, p. 573; y en el t. II, p. 645. PEREZ SERRANO, *loc. cit.*, p. 13. LAFERRIERE, *Manuel de Droit Constitutionnel*, Paris, 1947, p. 802. FERRIERE, «Dissolution et Referendum», *RDP*, 1946, p. 414. BURDEAU, *Traité de Science Politique*, Paris, 1966-1973, t. IV, 1970, p. 261.

(3) Sobre el tema puede consultarse la obra de Manfred RANH, *Die Parlamentarisierung des Deutschen Reiches*, Düsseldorf, 1977.

que, por diferentes motivos según los momentos, no se estimaba favorable a las posiciones del ejecutivo.

En realidad, ya antes de la Constitución de 1871, con el conflicto prusiano de 1862-1866, se habían sentado las bases de lo que podía ser la evolución del constitucionalismo alemán y los límites de la «parlamentarización» de su sistema político. En este caso se saldó con una victoria de la tesis monárquico-constitucional, y lo mismo ocurriría en las demás disoluciones que se decretaron antes de 1918 (4), 1873 (5), 1878 (6), 1887 (7), 1893 (8), 1906 (9) y 1911 (10).

(4) Para las disoluciones efectuadas bajo la Constitución del Imperio. *Vid.* HUBER, E. R., *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, t. III, 2.<sup>a</sup> ed., Stuttgart, 1978, pp. 883-884; y t. IV, Stuttgart, 1969; SEIGNOBOS, *Histoire Politique de l'Europe Contemporaine*, 6.<sup>a</sup> ed., Paris, 1918, páginas 460 y ss; BAYON y CHACON. *op. cit.*, pp. 97 y ss.

(5) El centro católico obstaculizaba la política y los proyectos del Gobierno por motivos de orden religioso. La disolución de 29 de noviembre, a pesar de que en las elecciones ganasen escaños los católicos, permitió al Gobierno obtener en el segundo Reichstag la aprobación de la ley que declaraba obligatorio el matrimonio civil y de la que prohibía el ejercicio de los cargos eclesiásticos sin la autorización correspondiente. *Vid.* HUBER, *op. cit.*, t. IV, pp. 700 y ss.

(6) El Gobierno del Reich actuaba contra la propaganda y las actividades socialistas desde la fundación del Imperio. Sin embargo, la depresión económica que siguió a la crisis de 1873 fortaleció a los socialistas. Bismarck quiso impedir la propaganda coartando la libertad de prensa, pero el Reichstag rechazó los proyectos (1876 y 1876). En mayo y junio de 1878 atentaron contra el Kaiser socialistas, aunque desautorizados por el partido. Bismarck aprovechó el estado de agitación de la opinión pública para disolver el Reichstag, que además se le oponía por la cuestión económica, el 11 de junio. La nueva Cámara se plegó a la voluntad del canciller, ya que los liberales perdieron la mayoría. *Vid.* HUBER, *op. cit.*, t. IV, pp. 1153 y ss.

(7) La coalición de los conservadores y el centro se deshizo en el año 1886 por la cuestión colonial. La oposición rechazaba la reforma fiscal. Además, se temía una guerra con Francia y aun con Rusia. Aprovechándose de la coyuntura, Bismarck solicitó una renovación de la Ley militar y un aumento de las fuerzas del Ejército. En el debate del proyecto, Gobierno y oposición actuaron como auténticos enemigos. Ante la presión popular, los progresistas y el centro votaron al fin el aumento, pero lograron reducir el plazo de vigencia de la Ley. Tras este exiguo triunfo, Bismarck disolvió el Reichstag el 14 de enero y, mediante la formación del cartel de derecha, obtuvo 220 diputados frente a 17 de la oposición. *Vid.* HUBER, *op. cit.*, t. IV, pp. 551-552.

(8) Estuvo motivada también por la cuestión de los efectivos militares. Caido Bismarck, el nuevo Gobierno sólo contaba con el apoyo de la izquierda progresista y el centro, porque la oposición conservadora había formado una coalición. El Gobierno tuvo que solicitar un nuevo crédito para el sostenimiento de las fuerzas armadas, que habían aumentado su número gracias al crecimiento de la población alemana. El proyecto era reducir provisionalmente a dos años el servicio en la infantería. Los partidos que apoyaban al Gobierno no estaban de acuerdo con el proyecto, que fue rechazado. Ante la situación, el Reichstag fue disuelto el 6 de mayo. Los socialistas avanzaron notablemente en las elecciones. No obstante, el Gobierno consiguió la aprobación de la Ley por una frágil mayoría, ante el fraccionamiento de los progresistas. *Vid.* HUBER, *op. cit.*, t. IV, páginas 554-555.

(9) Una cuestión de política colonial, relacionada con las posesiones alemanas del Suroeste africano fue el motivo. El Gobierno imperial y el centro católico se ayudaban mutuamente con sus votos a otorgar los elevados créditos para el mantenimiento de la fuerza expedicionaria. Rota la tradicional armonía de intereses, se produjo el escándalo, que no pudo dominar el canciller Bülow. Por muy pocos votos el Reichstag rechazó mantener el cuerpo expedicionario, y el jefe del Gobierno utilizó el día 13 de diciembre el decreto de disolución preparado de antemano. *Vid.* HUBER, *op. cit.*, t. IV, pp. 57-58 y 293-294.

(10) Existen diversas opiniones en torno a lo ocurrido en esta fecha. HUBER no la considera como disolución anticipada, y sólo se refiere a determinadas circunstancias que la rodearon (*Vid.*

Como muy bien resumiría C. SCHMITT lo que existía en realidad bajo el Imperio alemán era el derecho de disolución monárquico *Das Monarchische Auflösungsrecht*: «en una monarquía no parlamentaria tiene la disolución del Parlamento, la mayor parte de las veces, la finalidad de mantener el predominio del gobierno monárquico frente a la representación popular. El derecho de disolución es aquí un arma dirigida contra el Parlamento. El ejercicio del derecho de disolución presupone habitualmente un conflicto, pero la disolución no es, en este caso, una apelación al pueblo y la nueva elección no constituye la solución definitiva de un conflicto, porque el rey puede repetir la disolución cuantas veces quiera» (11).

Tampoco con el primer intento de establecer un régimen parlamentario, tras la Primera Guerra Mundial, con la Constitución de Weimar, se crearían las condiciones para que el instituto de la disolución del Parlamento operara de manera satisfactoria y de forma similar a como lo hacía en otros países con el mismo régimen político.

La razón de fondo está obviamente en la turbulencia del período. Aclimatar un régimen democrático y parlamentario sin tradición bajo las tensiones políticas, sociales y económicas del momento era tarea poco menos que imposible. Y así fue.

Hay que añadir, sin embargo, que el diseño del sistema parlamentario del constituyente alemán no contribuyó al éxito de la operación o, si se prefiere, contribuyó al fracaso del mismo. Pues en lugar de poner los cimientos para el desarrollo inicial de una «democracia parlamentaria representativa» sin más, los constituyentes de Weimar introdujeron una serie de elementos que dificultaban sus posibilidades de implantación. En especial, la configuración del jefe del Estado con su «degitimación democrática» y sus poderes exorbitantes, tanto ordinarios como extraordinarios, suponía una suerte de «competencia desleal», que resultó imposible de superar en la práctica.

Esto ya fue advertido por algunos autores de la época. Y así REDSLOB señala que:

«Il ne semble pas que ce trialisme tout entier soit voulu en pleine conscience et avec, système. Un autre mobile a joué: Du moment que la nation allemande a renversé la monarchie et

*op. cit.*, t. IV, p. 345), al significado de las elecciones de 1912 (id., p. 323) y a propuestas encaminadas a reforzar el Ejército (id., pp. 556-559). En cambio, BAYON y CHACON considera que se trata de una disolución provocada también por la cuestión colonial. Aduce en este sentido que existían divergencias entre el Parlamento y el canciller Bethmann-Holleg por ese motivo, que se centraron en saber si el Reichstag podía o no intervenir en las cuestiones coloniales que no implicasen una concesión de créditos, ya que nada establecía sobre la materia la Constitución, anterior al nacimiento del imperio colonial. Tales divergencias, agravadas por la actuación no muy prudente del príncipe imperial, se zanjaron con la disolución del Reichstag el día 7 de diciembre de 1911, *vid. op. cit.*, pp. 101-102 y nota 1 de esta última.

(11) SCHMITT: *Verfassungslehre*, Berlin, 1928, p. 353.

s'est engagée dans la voie démocratique, elle a voulu faire les choses grandement. Elle a réuni, pour ainsi dire, une collection, un musée de libertés et de sauvegardes nombreuses qu'elle trouvait éparses dans les constitutions modernes. Il en résulte qu'elle a échafaudé, au lieu de construire. L'harmonie est absente de l'oeuvre. La Charte de Weimar est une mosaïque dans laquelle on distingue une figure centrale, mais qu'entourent des ornements de hasard» (12).

Por su parte, BARTHÉLÉMY en un prólogo memorable al libro de Ezékiel GORDON sobre *La Responsabilité du Chef de l'Etat dans la pratique constitutionnelle récente*, ironiza acerca de la distinción entre «parlamentarismo auténtico» y «no auténtico» procedente de la doctrina alemana, y resalta con acierto que:

«La Constitution de Weimar est un édifice composite; elle emprunte à Montesquieu sa base représentative et à la Suisse son fondement de démocratie directe; elle fait élire son président par le peuple, comme en Amérique; mais en même temps elle déclare que les ministres seront responsables devant la Chambre comme en Angleterre. C'est un cocktail assez étrange d'eau-de-vie française, de vin suisse, de gin américain, de bière anglaise. Nous sommes vraiment curieux de savoir quel goût aura ce mélange quand il aura été suffisamment agité. Dans tous les cas, le président du Reich doit sérieusement retenir notre attention: élu par la peuple, il peut appeler au peuple d'une décision du Reichstag. D'un mot classique, une fois élu, il peut encore se faire "plébisciter"» (13).

En cualquier caso y por lo que a la institución que aquí nos interesa, hay que decir que la función que cumplió el derecho de disolución en la etapa weimariana era muy diferente a la que normalmente ejerce en un régimen parlamentario. Así, la disolución no sirvió prácticamente nunca para dar a conocer la voluntad del pueblo y, mucho menos, para que ésta fuera acatada. Fue un arma utilizada contra el propio Parlamento para, mediante sucesivas disoluciones muy próximas en el tiempo, ignorar y presionar sobre la voluntad popular para acabar configurando una Cámara completamente dócil a los deseos del ejecutivo.

Esto era posible por la propia regulación del derecho de disolución en Weimar. El jefe del Estado podía llevar a cabo una política personal. Si esta

(12) REDSLOB, *op. cit.*, p. 295.

(13) Paris, 1931, p. 6.

política se oponía a la deseada por la mayoría del Parlamento, el presidente del Reich podía recurrir a la disolución para zanjar el conflicto. La limitación de no poder disolver dos veces por el mismo motivo era tan indeterminada que sólo cambiando la expresión formal de la causa de la disolución podía superarse. El sentido normal de la disolución fue, pues, como afirma VELU (14), hacer que el pueblo solucionara un conflicto que enfrentaba al jefe del Estado y al Parlamento.

Y así confirmaría en la práctica del derecho de disolución, sobre todo en los momentos de descomposición final del sistema a partir de 1982. Ya que si las tres primeras disoluciones de Weimar (15) –marzo de 1924 (16), octubre de 1924 (17) y marzo de 1928 (18)–, todavía podían encajar dentro de la lógica de un régimen parlamentario, las cinco últimas (19) hay que situarlas fuera de tal esquema, para considerarlas simplemente como una

(14) VELU, *op. cit.*, p. 432.

(15) Para las disoluciones del Parlamento durante la República de Weimar, *vid. HUBER, op. cit.*, t. VI, pp. 354-357, y en la p. 53, nota 36, se remite al t. VII (en preparación) para cada disolución en concreto; BÜHLER, O., *La Constitución Alemana de 11 de agosto de 1919*, Barcelona, 1931; BAYON y CHACON, *op. cit.*, pp. 106 y ss. VELU, *op. cit.*, pp. 429 y ss.

(16) Pronunciada el 13 de marzo por el presidente Ebert sobre el consejo del canciller Marx. El gobierno minoritario de éste había obtenido plenos poderes para enfrentarse a las dificultades económicas del momento. Los socialistas, los comunistas y los nacionalistas, considerando inconstitucionales los decretos, se coaligaron para exigir su derogación o modificación y se negaron a prorrogarlos. Estando próximo el final de la legislatura, el canciller prefirió provocar elecciones anticipadas antes que una crisis ministerial. En las elecciones de mayo aumentó la representación de los partidos nacionalistas (95 escaños) y comunistas (62) y aparecieron por primera vez en el Parlamento los nacional-socialistas (32). *Vid. BÜHLER, op. cit.*, p. 170.

(17) Efectuada el 20 de octubre. El canciller Marx, que continuaba presidiendo un gobierno minoritario, intentó la formación de un bloque parlamentario nacional, que sólo excluyera a los comunistas. El Reichstag no colaboró y el canciller decidió de nuevo recurrir al cuerpo electoral. En las elecciones de diciembre, los nacionalistas aumentaron su representación a 103 puestos y los socialdemócratas a 131. El nacional-socialismo perdió 18 y los comunistas 17, no registrándose variaciones de importancia en el resto de las fuerzas políticas. *Vid. BÜHLER, op. cit.*, p. 170.

(18) Fue la primera pronunciada por el presidente Hindenburg el día 31 de marzo, aconsejado por el canciller Marx. Este había constituido en marzo de 1926 un gobierno de coalición con los partidos burgueses. En febrero de 1928 los partidos de la mayoría no llegaron a ponerse de acuerdo sobre la Ley de las escuelas confesionales. Estando muy próximo el término legal de la legislatura, todos los partidos coincidieron en que el Reichstag debía ser disuelto. En las elecciones de mayo, la socialdemocracia aumentó hasta alcanzar 153 representantes. Los nacionalistas descendieron a 73, y los nazis, a 12. El centro logró 62, y los comunistas aumentaron en 9. *Vid. BÜHLER op. cit.*, página 170.

(19) Decretadas en julio de 1930; junio de 1932; septiembre de 1932; febrero de 1933, y octubre de 1933.

Primera.–El gobierno del canciller Brüning (nacionalistas, centristas, populistas y demócratas) presentó un proyecto fiscal, cuyo artículo 1.º fue rechazado por el Reichstag. El Gobierno retiró entonces el proyecto y promulgó sus principales disposiciones por decreto-ley. La Constitución autorizaba esta forma de legislar para los casos «en que la seguridad y el orden público estuvieran gravemente amenazados» (art. 48), pero era muy discutible su aplicación a este supuesto. El gobierno así lo afirmó, pero el Reichstag anuló los decretos-ley. El Canciller, conocido el resultado de la votación, sacó de su bolsillo el decreto de disolución preparado de antemano. En 27 de julio se promulgó otro decreto-ley de análogo contenido al anulado. Las elecciones de septiembre señalaron la implantación del partido de Hitler en la vida política alemana (107 escaños frente a

perversión del instituto, síntoma, entre otros muchos, hay que decirlo, de la catástrofe que se avecinaba.

Es lógico, en consecuencia, que el juicio sobre la disolución del Parlamento haya sido sumamente negativo. Juicio que se ve especialmente reforzado por el carácter odioso de las dos últimas disoluciones y la vinculación del instituto con el acceso y consolidación primeros del régimen nazi. Y de ahí que todo ello pesara, como no podía ser menos, en el constituyente de Bonn a la hora de regular la disolución del Bundestag.

los 12 del último Parlamento). La socialdemocracia obtuvo 143 (perdió sólo 10) y los demás partidos disminuyeron. *Vid.* BÜHLER, *op. cit.*, p. 170.

Segunda.—El motivo invocado en el decreto de disolución fue que la composición del Reichstag no correspondía ya a la situación política del país. El partido nazi había aumentado espectacularmente su representación en todo el país a través de las elecciones a los Parlamentos de los Estados. Sin duda, elecciones anticipadas en esos momentos reforzarían extraordinariamente su presencia en el Reichstag. Hitler maquinó con el general Schleicher cómo conseguir la caída del Gobierno Brüning y después la disolución del Parlamento. El Canciller dimitió el 30 de mayo, juzgando inaceptables las condiciones que el presidente Hindenburg puso para continuar otorgándole su confianza. El Gobierno minoritario von Papen-Schleicher poseía solamente un tercio del total de escaños del Reichstag. Von Papen hizo honor a las promesas de Schleicher a Hitler. El Parlamento fue disuelto. En las elecciones de julio los nazis ganaron 120 puestos, logrando 230 representantes, pero no consiguieron una neta mayoría, ya que los socialistas sacaron 133 diputados (perdieron 3), los comunistas 89, los nacionalistas alemanes 37, los católicos 75 y los católicos bávaros 22. *Vid.* «Crónica parlamentaria extranjera», publicada por el *Boletín de la legislación y documentos parlamentarios extranjeros de las Cortes Constituyentes*, octubre de 1932, pp. 664-5.

Tercera.—Ordenada para evitar que el Parlamento salido de las elecciones derribara el Gobierno presidencial del canciller von Papen. Abierto el Reichstag el 12 de septiembre, sólo se celebró la sesión de aquel día. El Presidente de la Cámara, Goering, puso a votación una moción de no confianza contra el Gobierno. Von Papen, a quien no se le otorgó la palabra, entregó a Goering el decreto de disolución «porque existe peligro de que solicite (el Reichstag) la derogación de mis ordenanzas de necesidad de 4 de septiembre de este año». Goering no lo miró siquiera y dispuso que se celebrara la votación, en la que el Gobierno fue derrotado por 513 votos contra 32 (nacionalistas) y cinco abstenciones. A pesar de las protestas del Reichstag, éste quedó disuelto. Las elecciones de noviembre registraron una disminución del número de votantes, que se reflejó en la pérdida de 35 escaños por los nazis (alcanzaron 195). Los comunistas lograron 100 y en los demás partidos las diferencias no fueron importantes. *Vid. Boletín, cit.*, diciembre de 1932, p. 1116.

Cuarta.—Como en junio de 1932, fue el resultado de una iniciativa personal del presidente Hindenburg, tras provocar la dimisión del Gobierno en el poder. Tras una serie de intrigas, Hitler fue nombrado canciller el 31 de enero de 1933. Considerando que con todos los resortes del poder en su mano, las elecciones anticipadas reforzarían aún más la posición del partido nazi y, no conformándose con un Parlamento en el que no disponía de una mayoría segura, lo disolvió el 1 de febrero sin presentarse siquiera ante él. En las elecciones de marzo, los nazis obtuvieron 288 escaños. Los demás partidos variaron muy poco, excepto el comunista, que perdió 19 representantes. *Vid. Boletín de Información bibliográfica y parlamentaria*, del Congreso de los Diputados, número de marzo-abril de 1933, p. 215.

Quinta.—Su objetivo era poner al Parlamento en armonía con el Gobierno. Dos días después de que el Reichstag se reuniera por primera vez en 21 de marzo, votaba la ley de plenos poderes para el Gobierno. Los diversos partidos fueron disueltos, quedando sólo el nazi. Hitler declaró que deseaba consultar al pueblo sobre la cuestión de la retirada de Alemania de la Sociedad de Naciones y procedió en 14 de octubre a la disolución. En el decreto se decía: «A fin de ofrecer al pueblo alemán ocasión para que decida sobre los actuales problemas y exprese su identificación con el Gobierno del Reich, disuelto, etc.». En las elecciones del 12 de noviembre sólo se presentaron y fueron elegidos, lógicamente, los nazis. Es obvio que no quedaba ni rastro del régimen parlamentario en Alemania. *Vid.* BAYON y CHACON, *op. cit.*, pp. 113 y 114.

### III. LA CONFIGURACIÓN DEL DERECHO DE DISOLUCIÓN EN LA LEY FUNDAMENTAL DE BONN

No es, obviamente, éste el lugar para exponer el proceso a través del cual el constituyente de Bonn configuró el instituto de la disolución del Parlamento. Aquí basta con indicar que, por lo que a los actuales artículos 63 y 68 (20) se refiere, dos son las preocupaciones fundamentales que se deducen de los trabajos parlamentarios (21): primera, la de limitar la influencia del Presidente federal en la formación del gobierno, desplazando el centro de gravedad de todo el procedimiento al Bundestag. En este sentido, tras varias propuestas (22), se otorgó al Presidente federal un derecho meramente formal de proposición de un candidato a canciller al Bundestag. En la misma línea se excluyó la intervención del Bundestag (23). Segunda, la obsesión por conseguir la estabilidad ministerial, que se reflejó en los intentos de compeler al Bundestag a formar una mayoría capaz de gobernar. El objetivo era lograr un canciller para toda la legislatura. Únicamente si el Parlamento, por su composición, sólo podía generar un gobierno minoritario, se abría la posibilidad de su disolución.

Como era lógico, esta rigidez en el procedimiento de formación del gobierno tuvo su correlato en la configuración del derecho de disolución. Se trata de una institución que casi brilla por su ausencia. A pesar de que en el

(20) Art. 63: «1) El Canciller federal es elegido sin debate por el Parlamento federal a propuesta del Presidente federal.

2) Resulta elegido el que reúne los votos de la mayoría de los miembros del Parlamento federal. El elegido deberá ser nombrado por el Presidente federal.

3) Si la persona propuesta por el Presidente federal no resultare elegida por el Parlamento federal, éste podrá elegir, por más de la mitad de sus miembros, un Canciller federal dentro de los catorce días siguientes a la votación.

4) Si en dicho plazo no se realizare la elección, efectuará de inmediato otra votación, resultando elegido el que reciba la simple mayoría de los votos. Si el elegido reúne los votos de la mayoría de los miembros del Parlamento federal, el Presidente federal deberá nombrarlo dentro de los siete días siguientes a la elección; si no alcanzare dicha mayoría, el Presidente federal, dentro de siete días, deberá nombrarlo o disolver el Parlamento federal.»

Art. 68: «1) Si una petición de voto de confianza del Canciller federal no fuere aprobada por la mayoría de los miembros del Parlamento federal, el Presidente federal, a propuesta del Canciller, podrá disolver el Parlamento federal dentro de un plazo de veintidós días. El derecho a la disolución expirará tan pronto como el Parlamento, por la mayoría de sus miembros, elija otro Canciller federal.

2) Entre la moción y la votación deberán transcurrir cuarenta y ocho horas.»

(21) *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts*, 1951, pp. 426 y ss. y 447 y ss.

(22) Iban desde la atribución al Bundestag de la elección del Canciller, sin participación del Presidente federal, hasta el otorgamiento al Jefe del Estado de un derecho material de proposición del Canciller al Bundestag. *Vid. Jahrbuch, cit.*, p. 428.

(23) «Para otorgar al Bundestag la importancia correspondiente en la formación del gobierno como órgano de la voluntad soberana del pueblo», como puede leerse en el *JÖR, cit.*, p. 431. La Comisión principal llegó a la conclusión de que la introducción del Bundesrat en la formación del gobierno complicaba inútilmente todo el procedimiento y de que con ello podía quedar anulada también, de manera no deseada, la responsabilidad del Bundestag, *vid. op. cit.*, p. 433.

debate se contemplaron diversas posibilidades (24), ni se admitió la disolución discrecional característica de la mayor parte de los regímenes parlamentarios ni tampoco la autodisolución. Únicamente si el gobierno se encontraba frente a una oposición mayoritaria podía proponer el canciller al presidente federal la disolución de la Cámara (25). Se configuró, pues, un sistema de «disolución condicionada» (26), que nuevamente diferencia a la RFA de los demás países con régimen parlamentario (27).

Esta rigidez de la regulación constitucional se adecuaría perfectamente a las dos primeras décadas de vigencia de la LFB, ya que en esos años la estabilidad parlamentaria y gubernamental sería la norma y las crisis ministeriales que se producían se solucionaban con simples remodelaciones ministeriales entre los partidos en el poder, sin que se plantearan problemas dignos de mención (28).

Sin embargo, a partir de 1966, tras la caída del gobierno Erhard (29), como consecuencia, por un lado, de la primera «crisis económica» tras la Segunda Guerra Mundial y de la relativa pérdida de hegemonía de la CDU-CSU, por otro, se alteraría la fórmula política dominante desde 1949, dándose paso en

(24) Sobre el artículo 68 [antes 90 a)], el Chiemsee-Entwurf (Verfassungsausschuss der Ministerpräsidentenkonferenz der Westlichen Besatzungszonen. Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee vom 10. bis 23. August 1948. München: Pflaum 1948) había previsto, a diferencia del artículo 25 de la Constitución de Weimar, la disolución del Parlamento sólo si el Bundestag había rechazado al Gobierno y el Presidente federal había formado un Gobierno a propuesta del Bundesrat. En los demás casos se había negado el derecho de disolución al Presidente federal y no se había admitido la autodisolución del Parlamento.

(25) La propuesta de la comisión principal decía:

[Art. 90 a)] (1) Si el Bundestag expresa al Canciller federal la no confianza por más de la mitad de sus miembros, sin elección de otro Canciller, o la cuestión de confianza del Canciller no recibe la aprobación de más de la mitad de los miembros del Bundestag, el Presidente puede, dentro del plazo de veintiún días, disolver el Bundestag. El derecho de disolución decae tan pronto como el Bundestag elija otro Canciller por más de la mitad de sus miembros.

(2) Entre la solicitud y la votación deben transcurrir cuarenta y ocho horas.

De esta propuesta se mantuvo gran parte de su contenido, si bien fue adoptada finalmente la efectuada por el grupo del SPD, con cambios insignificantes. Decía la solicitud: (1) Si la cuestión de confianza del Canciller federal no recibe la aprobación de más de la mitad de los miembros del Bundestag, el Presidente federal, a propuesta del Canciller federal, puede disolver el Bundestag en el plazo de veintiún días. El derecho a disolver se agota tan pronto como el Bundestag elija otro Canciller con más de la mitad de sus miembros.

Como explicación, el diputado doctor Katz (SPD), declaró que con esto no se quería posibilitar un voto de censura en el sentido de la Constitución de Weimar, sino dar al Gobierno oportunidad, en caso de un conflicto serio, de dejar decidir por el pueblo una cuestión política importante. *Vid. JÖR, cit., pp. 447-449.*

(26) LAUVAUX, *op. cit.*, p. 267.

(27) Las Constituciones de los países con regímenes parlamentarios suelen recoger la llamada «disolución discrecional».

(28) Es significativo que durante esta etapa no se publica ningún estudio sobre el derecho de disolución. Es KREMER, quien, tras la primera disolución del Bundestag bajo la LFB, en 1972, publica en 1974, en Bonn, su monografía *Parlamentsauflösung*.

(29) *Vid. LALUMIERE Y DEMICHEL: Les régimes parlementaires européens*, Paris, 1966, páginas 358 y ss.

un primer momento a la «gran coalición» (CDU-SPD) y posteriormente a un gobierno de base socialista.

A partir de este momento, aunque en líneas generales la vida política y constitucional ha discurrido por los mismos cauces, la RFA no ha conocido una situación de estabilidad parlamentaria tan pronunciada como en los años «fundacionales». No es de extrañar, en consecuencia, que el derecho de disolución, que parecía una especie de «reliquia histórica» relegada al olvido, haya irrumpido de nuevo en la vida política alemana.

Prescindiendo de algunos supuestos en los que se hizo uso de tal institución en algunos *Länder* (30), dos han sido los momentos destacados en relación con el derecho de disolución a nivel federal:

1.º 1972. Crisis del gobierno Brandt, condicionada en buena medida por la *Ostpolitik*, que desembocaría en el plano parlamentario en lo que se ha llamado una *Patt-situation* (31) y que forzaría la utilización del artículo 68, la disolución del Parlamento y la convocatoria de elecciones anticipadas (32).

2.º La crisis de 1982-1983 (33) supone, a diferencia de la anterior, un punto de inflexión en el juego parlamentario de la RFA. Por primera vez,

(30) El Landtag de Baja Sajonia se autodisolvió, conforme al artículo 7 de su Constitución, el 21 de abril de 1970, *vid.* WETTIG-DANIËLMEIER, I., *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1 Jahrgang, 1969-70, Heft 3, pp. 269-284; en Baden-Württemberg tuvo lugar el 19 de septiembre de 1971 un referéndum sobre una posible disolución del Landtag, con arreglo al artículo 43 de su Constitución. Participó sólo un 16 por 100 de los electores, de los que el 45,6 por 100 votó en contra y el 54,4 por 100 a favor de la disolución del Landtag, *vid.* WEHLING, H. G. y R., *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 3 Jahrgang, 1972, Heft 1, pp. 76-85; la Cámara de Diputados de Berlín se autodisolvió, conforme al artículo 39 de su Constitución, el 29 de enero de 1981; el Parlamento de Hamburgo se autodisolvió, de acuerdo con el artículo 11 de su Constitución, el 24 de octubre de 1982; el Landtag de Hesse se autodisolvió, siguiendo el artículo 80 de su Constitución, el 4 de agosto de 1983. Para estas tres últimas autodisoluciones, *vid.* FROMONT, M., «Le parlementarisme allemand de 1981 a 1983: crise et mutation», *RDP*, núm. 4, 1983, pp. 929-963. La autodisolucion del Landtag de Hesse aparece en el citado artículo como pronóstico.

(31) Ni la coalición ni la oposición tenían mayoría. La moción de censura presentada por la CDU-CSU contra Brandt arrojó el resultado de 247 votos a favor, 10 en contra y tres abstenciones (salvo algunas excepciones, sólo los miembros de la oposición participaron en la votación). Analizando los votos se pudo deducir que dos diputados democristianos no votaron a su candidato. Al día siguiente, 28 de abril de 1972, una ley de reforma de las rentas fue rechazada por 247 votos contra 247.

(32) En septiembre de 1972, tras varias defecciones y una expulsión, la coalición quedó reducida a 248 escaños; el mismo número que la oposición. Faltaba, pues, un voto para alcanzar la mayoría absoluta necesaria para poder adoptar una moción de censura constructiva. El 30 del mismo mes, el Canciller Brandt planteó la cuestión de confianza con la finalidad de provocar elecciones anticipadas. La votación tuvo lugar tras el plazo de cuarenta y ocho horas. Los miembros del Gobierno no estuvieron presentes. Así, la confianza le fue denegada por 248 votos contra 233 y una abstención. El Canciller se presentó ante el Presidente federal, quien, tras entrevistarse con los jefes de los tres grupos parlamentarios, pronunció la disolución del Bundestag. (Para seguir el desarrollo de la crisis, *vid.* LAUVAUX, *op. cit.*, pp. 270 y ss.)

(33) Para una descripción muy detallada de la crisis, *vid.* FROMONT, M., «Le parlementarisme allemand de 1981 a 1983: Crise et mutation», *RDP* núm. 4, 1983, pp. 929-963. También la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal, publicada en el *EuGRZ*, 1983, 10 Jg. Heft 3, pp. 57-88. Existe un resumen de la Sentencia en castellano, traducida por SAINZ MORENO, F., *BIC* núm. 24, pp. 427-449.

todos los partidos representados en el Bundestag han considerado necesarias nuevas elecciones para legitimar políticamente un cambio de gobierno efectuado a través de la moción de censura constructiva. Sin embargo, a pesar de que la vía utilizada para provocar la disolución del Bundestag es la misma que en 1972 –el art. 68 (34)–, durante todo el procedimiento ha habido una polémica sobre su constitucionalidad, que ha llevado finalmente a algunos electores (35) y a cuatro diputados del Bundestag a recurrir ante el TCF el Decreto de disolución y el de convocatoria de elecciones anticipadas.

#### IV. DEBATE POLÍTICO Y DOCTRINAL

La convocatoria de las elecciones para el 6 de marzo de 1983 generó un debate político y doctrinal importante, al que se superpuso –sin acallararlo– la sentencia del TCF, que vendría a resolverlo. Con ello se confirmaría de nuevo la tesis recientemente reformulada por BRUNN-OTTO BRYDE de que en

(34) El canciller democristiano Kohl, elegido a través de la moción de censura constructiva, ya había anunciado cuando fue presentado por la nueva coalición como candidato a la cancellería que, si era elegido, tan pronto como se cumpliera el procedimiento constitucional, habría elecciones el 6 de marzo de 1983. El 17 de diciembre de 1982, durante el debate sobre la cuestión de confianza planteada por el Canciller, conforme al artículo 68 LF Kohl fundamentó su solicitud en los siguientes puntos: 1.º Cuando asumió el gobierno confirmó el propósito de la nueva coalición de presentarse ante el electorado el 6 de marzo de 1983. «Por eso he planteado la cuestión de confianza según el artículo 68 de la LF». 2.º Citó el precedente de Brandt en 1972 y añadió que, aunque los fundamentos eran otros, la meta era la misma; celebrar nuevas elecciones. 3.º Tras afirmar lo polémico que era todo el proceso, señaló que había examinado todos los puntos esenciales, que había mantenido conversaciones con los presidentes de todos los partidos y grupos parlamentarios representados en el Bundestag y que había llegado al convencimiento de que la vía por él elegida era conforme a la LF. «El artículo 68 de la GG ofrece al canciller federal la posibilidad de preguntar a los miembros del Bundestag si para el trabajo ulterior del Gobierno existe una base parlamentaria suficiente. Yo planteo hoy a ustedes esa cuestión...» 4.º Kohl resaltó que en razón de la situación de crisis excepcional existente no habían podido organizarse de inmediato elecciones. Había habido algunos problemas urgentes que solucionar, como el estado de las finanzas públicas, la situación económica y el mercado de trabajo. «Teníamos que aprobar los presupuestos de 1983 y las leyes complementarias.» Afirmó que el encargo confiado a su Gobierno estaba limitado en sus objetivos desde el principio. Y que una vez cumplidos éstos, era necesario presentarse ante el electorado. 5.º Explicó que rechazó la vía del artículo 63 para provocar nuevas elecciones, porque su puesta en práctica hubiera requerido varias votaciones infructuosas, lo que le hubiera dado un carácter artificial. Por último, repitió que estaba convencido de que la vía escogida para la disolución del Bundestag estaba jurídico-constitucionalmente libre de objeciones.

(35) Las Sentencias de 11 y 12 de enero de 1983 delimitan la legitimación activa para impugnar este tipo de medidas. El TCF rechazó los recursos, sin entrar en el fondo del asunto. El primero, porque el ordenamiento vigente en la RFA no permite la adopción de medidas provisionales como las solicitadas por el recurrente –impedir la disolución del Bundestag– y porque «del artículo 38 de la LF no deriva el derecho de cada elector a exigir que el Bundestag no sea disuelto anticipadamente por la vía del artículo 68 de la LF.» En cuanto al segundo, el TCF decidió que «ni la LF ni ninguna otra ley prevén un control previo de las elecciones realizado por el TCF a petición de un elector». Por lo tanto, rechazó la reclamación y también la petición de una medida provisional. Los fundamentos de la decisión abundan en lo ya apuntado en el primer recurso. Sentencias publicadas en EuGRZ, 1983, núm. 2, p. 54, y EuGRZ, de 21 de febrero de 1983, p. 55. Traducción al castellano de SAINZ MORENO, F., *B/C*, núm. 24, pp. 432 y ss.

Alemania todos los conflictos políticos acaban asumiendo un ropaje jurídico-constitucional (36).

Para la mejor comprensión de lo que sigue, hemos separado en tres apartados diferentes el debate político y doctrinal previo a la decisión del TCF, el análisis de la sentencia y las reacciones doctrinales frente a la misma.

### 1. Debate político

Veamos en primer lugar el debate propiamente político, protagonizado por los partidos con representación parlamentaria (37). El rasgo fundamental es que todos coinciden en la necesidad de anticipar las elecciones. Esta unanimidad de todas las fuerzas políticas es un factor decisivo a la hora de valorar todo este proceso. Sin embargo, aunque están de acuerdo en el fondo del problema, discrepan sobre el procedimiento seguido, el artículo 68 de la LFB.

Existen dos posturas. La primera, mantenida por la CDU-CSU y el FDP, claramente a favor de la utilización de esta vía, defiende sin reservas la cuestión de confianza «ficticia»: el canciller plantea la cuestión con la finalidad de disolver el Bundestag y provocar elecciones anticipadas. Aducen cinco argumentos: 1.º La CDU-CSU afirma que el artículo 68 tiene varios presupuestos que hay que cumplir, pero no tiene límites más estrictos que los que se derivan de su concreta redacción. El FDP se remite también a la redacción del citado artículo para resaltar que es de una claridad meridiana: si el canciller plantea la cuestión de confianza y no recibe la mayoría de los votos del Bundestag, el Presidente federal puede, a propuesta suya, disolver el Parlamento. Pero va aún más lejos, afirmando que donde dice «puede» casi habría que leer «debe». En cuanto a la votación de la cuestión de confianza, la CDU-CSU considera que los diputados no están vinculados por ningún criterio y que lo único constatable tras el rechazo de la confianza es que la decisión ha sido tomada. 2.º La CDU-CSU y el FDP recuerdan que el encargo de gobierno conferido a Kohl estaba objetiva y temporalmente limitado —aprobación de los presupuestos generales del Estado y leyes complementarias, y deseo, por parte de los partidos gubernamentales, de que se celebraran elecciones el 6 de marzo de 1983. 3.º Se remiten a los trabajos parlamentarios (38) para afirmar que el artículo 68 ofrece al Gobierno la posibilidad de aumentar una mayoría débil mediante elecciones anticipadas (39). 4.º Sobre

(36) BRYDE, Brun-Otto; *Verfassungsentwicklung: Stabilität und Dynamik im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden, 1982, p. 39.

(37) Debate desarrollado casi a vuelapluma. Se ha extraído de declaraciones de representantes de los partidos, recogidas por ZEH, *Bundestagsauflösung über die Vertrauensfrage-Möglichkeiten und Grenzen der Verfassung*, Zeitschrift für Parlamentsfragen, Jahrgang 14 (1983), Heft 1, Februar, 1983, páginas 128 y ss.

(38) *Vid. Jahrbuch, cit.*, pp. cit.

(39) *Jahrbuch...*, p. 448

el ámbito del derecho de examen del Presidente federal, consideran que es puramente formal y que sólo en el caso de un abuso del procedimiento, poseería realmente una posibilidad de decisión. 5.º Opinan que provocar nuevas elecciones es algo profundamente democrático, que esta idea la comparten todos los partidos y la mayoría de los ciudadanos y que no es política ni jurídicamente objetable. Creen asimismo que lo que se ha prometido hay que mantenerlo.

El SPD, en cambio, coincidiendo en la necesidad de anticipar las elecciones, rechaza el procedimiento seguido. Esgrime cuatro argumentos: 1.º Afirma que el canciller debió haber elegido la vía del artículo 63, es decir, la dimisión, en lugar del procedimiento del artículo 68, porque considera que el sentido de este último es que el canciller, si cree o constata que no tiene ya mayoría en el Parlamento, exija a éste mostrarlo claramente y crear de nuevo una mayoría. La situación en el Bundestag, para el SPD, es otra. Estima que el canciller contaba con una mayoría en el Parlamento –cita al efecto la aprobación de los presupuestos del Estado– y por ello piensa que un rechazo de la cuestión de confianza sería fingido. 2.º Sobre la cuestión del encargo de gobierno limitado, considera que el canciller es elegido para toda la legislatura, tanto según el artículo 63 como según el artículo 68 de la LFB, por lo que no es admisible acortar este mandato mediante el otorgamiento de una «confianza limitada» por acuerdo entre los grupos parlamentarios. 3.º Sobre el ámbito de decisión del Presidente federal, declara que éste debe examinar realmente cuál es la situación. De lo contrario, la mayoría parlamentaria, de acuerdo con el Presidente federal, podría determinar cuándo puede ser disuelto el Parlamento, lo que sería un «premio a la posesión del poder» (*Prämie auf den Machtbesitz*). El SPD considera que el presidente tiene un margen de discrecionalidad claramente formulado en la LFB y debe ejercerlo. 4.º Afirma que sólo pueden celebrarse nuevas elecciones tras la dimisión del canciller según el artículo 63, dado que, como todos los partidos representados en el Bundestag desean nuevas elecciones, queda excluida la elección de un canciller minoritario. Por todas estas consideraciones, estima que la disolución del Parlamento por la vía del artículo 68 no es jurídico-constitucionalmente posible.

Como puede observarse, las argumentaciones de los partidos son, de forma lógica, esencialmente políticas. Por ello, aunque el SPD se pronuncia por otra vía para provocar las elecciones, no debe perderse de vista que todos los partidos están de acuerdo en su necesidad. Esto quiere decir que el SPD puede haber adoptado esta postura por razones de táctica política, puesto que la coalición CDU-CSU resultaba favorecida frente al electorado por estar en el Gobierno. Por otro lado, hay que tener también en cuenta que el anterior canciller, Helmut Schmidt, ante la crisis en el seno de la coalición SPD-FDP,

propuso utilizar como remedio la vía del artículo 68 para que pudieran celebrarse elecciones anticipadas, procedimiento que fue rechazado por los otros partidos porque se hallaban ya negociando los acuerdos para formar una nueva coalición. Por esta razón es lógico que el SPD se sintiera doblemente traicionado, no sólo por que el FDP se uniera a los cristiano-demócratas, sino también porque la nueva coalición fuera a emplear el procedimiento que antes rechazaron cuando Schmidt lo propuso.

## 2. Debate doctrinal

El debate doctrinal tiene, obviamente, mucho más interés para nosotros, ya que aquí es donde, sin prescindir de las circunstancias políticas que rodearon la disolución del Bundestag, se pretende analizar las posibilidades y límites que ofrece la LFB a la decisión que se tomó.

Realmente no resulta fácil efectuar una síntesis de dicho debate, puesto que, como tal, se produjo al calor de los acontecimientos y entre expertos que dan por sabido casi todo lo relativo a la configuración del Derecho de disolución y solamente se hace referencia a puntos concretos que avalan una determinada línea argumental.

En cualquier caso y aun a riesgo de simplificar algo, me atrevería a decir que los puntos centrales del debate han sido los siguientes:

- «Legitimidad política» de la decisión con relevancia suficiente para justificar una determinada interpretación del artículo 68 de la LFB.
- Constitucionalidad o anticonstitucionalidad de la decisión.
- Ambito y margen de la decisión del Presidente federal.

### 2.1 Legitimidad de la disolución

De los diversos argumentos esgrimidos en esta discusión, éste es, a mi juicio, el núcleo del proceso político-constitucional vivido en la RFA desde la crisis de la coalición socialista-liberal hasta la disolución del Bundestag y la convocatoria de elecciones anticipadas. ¿Por qué? Es la primera vez, en los casi treinta y cinco años de vigencia de la LFB, que todos los partidos políticos con representación parlamentaria han estado de acuerdo en la necesidad de adelantar las elecciones para preguntar a los electores si apoyaban el cambio de gobierno efectuado a través de la moción de censura constructiva. Esta unanimidad marca un hito en el juego parlamentario bajo la LFB e influye de manera notable en la valoración de la situación por parte de los diferentes órganos constitucionales llamados a participar en el procedimiento previsto en el artículo 68 de la GG. Igualmente constituía un factor a considerar el que la mayoría de la opinión pública se mostrara

favorable a estas medidas. En esta línea, desempeñó un papel importante el dato utilizado por el SPD y algunos diputados del FDP, de que la sustitución del gobierno Schmidt mediante la moción de censura constructiva no fue legítima en sentido democrático, puesto que se apoyó en una verdadera traición del partido liberal. Así, al convencimiento generalizado, en los países parlamentarios, de que un cambio de gobierno que implique también un cambio del partido en el poder, necesita ser refrendado democráticamente por elecciones, se unía el hecho concreto de la sensación de falta de legitimidad en el acceso de KOHL a la cancillería, producto de una alteración, en el Parlamento, de una coalición realizada públicamente ante el electorado.

Por todo este cúmulo de circunstancias, la carencia de «legitimidad política» que había envuelto hasta entonces el procedimiento seguido y la necesidad de «legitimarlo» mediante la celebración de nuevas elecciones, tenía la fuerza necesaria para posibilitar una interpretación del artículo 68 de la LFB distinta a la hasta entonces dominante. Un sector de la doctrina lo comprendió así y se manifestó decididamente a favor de que en este caso concreto hubiera disolución del Bundestag y elecciones.

En este sentido, el profesor ZEH plantea en sus justos términos el problema cuando declara que: «Se trata, en las elecciones anticipadas al Bundestag, de una pregunta a los electores, y no de un “golpe de Estado”, como HENNIS de manera inoportuna ha denominado este caso (40)» (41). Tras felicitarse porque la discusión político-constitucional es la más intensa de los últimos quince años sobre cuestiones de estructura constitucional, en la que han participado desde los órganos constitucionales hasta los medios de comunicación y los ciudadanos, afirma que:

«Ante todo, se trata de política. Las nuevas elecciones no son ningún problema para especialistas, sino que se van a realizar con la conformidad de todas las fuerzas políticas, con legitimidad, con las esperanzas de los ciudadanos y de los diferentes grupos sociales. La situación de partida era y es todavía un amplio consenso (42) de los partidos, de los partidos y de la mayoría de los ciudadanos y también de la mayoría de la opinión pública, de que el cambio de coalición y de gobierno de 1 de octubre de 1982 necesitaba credibilidad a través de elecciones. Es verdad que nadie podría “prometer” elecciones de manera formal jurídicamente. Pero no se trataba

(40) Nota de ZEH: In *Rheinischer Merkur* V. 3. Dezember 1982. Vid. nota 41.

(41) ZEH: *Bundestagsauflösung und Neuwahlen*, Der Staat, 1/83, p. 1.

(42) Nota de ZEH: *Die Erklärungen der Parteien und Fraktionen sind bekannt*; nach Umfragen sind aber auch etwa 70 por 100 der Bürger für Neuwahlen, vgl. die in den Artikel von Noelle-Neumann in FAZ v. 2.12. 1982 angegebenen Zahlen. Vid. nota 43.

de esto. La fórmula y la confirmación de un perceptible *consensus omnium* fue buscada y hallada, lo que no es en absoluto un caso frecuente» (43).

Evidentemente, este dato ha de tenerse muy en cuenta a la hora de emitir cualquier juicio. La RFA de hoy no es ya la de 1949 y toda norma, también la Constitución, tiene que ser interpretada de acuerdo con la realidad social de la época (44). El miedo a la desnaturalización y perversión del régimen parlamentario, como ocurrió en los años de la República de Weimar, con las terribles consecuencias conocidas, pesó de manera decisiva en el constituyente de Bonn. Hoy, tras treinta y cinco años de vigencia ininterrumpida de la LFB y de una práctica parlamentaria que podría calificarse en general de estable, la situación es otra. Y esto no se puede perder de vista en el análisis jurídico constitucional.

## 2.2 *Constitucionalidad o inconstitucionalidad de la disolución*

Como el propio título del apartado indica, se trata del problema jurídico central del debate, la razón de ser del mismo. ¿Se ha aplicado la LFB o se la ha vulnerado? Esta es la cuestión. El problema de «legitimidad» late en el fondo. Pero aun dando por supuesto que la disolución del Bundestag fue «legítima» políticamente, ¿encaja dentro de la LFB?

Las opiniones en este terreno es en el que se manifiestan más dispersas y la dificultad de su exposición se acentúa.

## 2.3 *Posición defensora de la constitucionalidad de la disolución*

El sector doctrinal que defiende la constitucionalidad de la disolución maneja argumentos de muy diverso tipo: desde la interpretación de los artículos aplicables al caso de la LFB a partir de su proceso de génesis utilizando el debate constituyente, hasta la teoría de la «mudanza constitucional» (*Verfassungswandel*), pasando por otros de menor fuste, consistentes en la acentuación de determinados aspectos del artículo 68 o en negarle a este caso singular el valor de precedente. Veámoslos por separado.

### a) *La redacción del artículo 68: la génesis del precepto*

De acuerdo con los autores que sostienen la constitucionalidad de la medida, nada hay ni en el artículo 68 ni en el debate constituyente que le dio vida que permita concluir que la decisión de disolver el Bundestag no se ajusta a la LFB. El texto del artículo 68, dice ZEH (45), contiene una definición

(43) ZEH: *Bundestagsauflösung...* p. 3.

(44) Como dice el Código Civil español, título Preliminar, art. 3.º, 1.

(45) ZEH: *Bundestagsauflösung...* p. 8.

de lo que hay que entender por confianza, a saber: la aprobación por la mayoría de los miembros del Bundestag de la solicitud planteada por el canciller. Ni más ni menos. Confianza, como diría PÜTTNER (46), no es en el sentido del artículo 68 más que un sinónimo de «confirmación política», discrecionalmente denegable por el Bundestag con cualquier fundamento que imaginarse pueda.

Más lejos todavía va LIESEGANG (47), quien no sólo considera admisible el planteamiento de la cuestión de confianza en las presentes circunstancias, sino que indica incluso que la redacción del artículo 68 cubre también la llamada «cuestión de confianza ficticia». LIESEGANG coincide, por lo tanto, con PÜTTNER en que lo importante es el hecho de que la confianza se otorgue o se deniegue y que los motivos de uno u otro comportamiento no son investigables.

Por último, SCHRÖDER (48) afirma que nada hay en la «mera redacción» del artículo 68 que prohíba la cuestión de confianza ficticia, si bien considera que su utilización sería objetable si no existiera una situación de «crisis», es decir, hace reaparecer el tema de la legitimidad.

#### b) *Mudanza constitucional*

Aun siendo literalmente el artículo 68 de la LFB tal como fue aprobado en 1949 el mismo que en la actualidad, ¿lo es realmente o ha cambiado la institución a medida que lo ha ido haciendo la vida política y parlamentaria de la RFA en estos treinta y cinco años? Dicho con otras palabras, la corriente defensora de la constitucionalidad de la disolución, tras haber argumentado que nada hay en la letra del precepto que haga ilegítima la decisión tomada, da un paso más y plantea la cuestión de si no encaja incluso dicha decisión con el *sentido* que ha de atribuírsele en el día de hoy en Alemania a la disolución del Parlamento. Aun concediendo que en los años cincuenta pudiera haber habido problemas para adoptar una decisión como la que se ha adoptado en los ochenta, ¿subsisten hoy?

Las circunstancias que podían conducir a interpretar el artículo 68 en un determinado sentido en los años fundacionales de la RFA, como podían ser la desconfianza ante manipulaciones en el ejercicio del derecho de disolución, el rechazo expreso de tendencias plebiscitarias o populistas o la necesidad de someter a un procedimiento rígido la actividad de los distintos órganos del sistema reduciendo notablemente su margen de discrecionalidad, ya no se dan hoy y, en consecuencia, en la interpretación del mismo hay que ser flexibles

(46) ACHTERBERG: *Vertrauensfrage und Aunflösungsanordnung*, Deutsches Verwaltungsblatt, 98 Jahrgang des Reichsverwaltungsblattes, Heft 9, 1. Mai 1983, p. 479.

(47) Idem, pp. 478-479.

(48) Idem, p. 479.

y tener un cuenta este dato. Como diría FRIEDRICH, bajo la LFB «no está permitida toda mudanza constitucional, pero tampoco está excluida una mudanza constitucional» (49).

¿Es ésta una mudanza admisible?

Aunque en este terreno las respuestas no pueden ser muy rotundas por la propia naturaleza huidiza del problema, hay autores que se inclinan claramente por la afirmativa. Así ZEH, tras poner de manifiesto que Bonn no es Weimar, añade que «la capacidad de acción también puede ser ganada a través de nuevas elecciones, en el sentido de renovada legitimación» (50), al mismo tiempo que rechaza que con ello se produzca ningún reforzamiento de tendencias plebiscitarias o populistas: «El derecho de elección es el modelo opuesto al plebiscito. En la democracia representativa de la GG es el único instrumento de expresión de la voluntad del pueblo» (51). Por ello concluye en los términos siguientes: «Que el cambio de gobierno *solo qua* Bundestag ya no sea aceptado del todo, que sea experimentado como un “frio” cambio de fuerzas y como necesitado de confirmación a través de los electores, podría indicar una tranquila mudanza constitucional en este punto» (52).

c) *Elementos del artículo 68 justificadores de la decisión de disolver el Bundestag*

La animosidad contra la práctica de la disolución presente en el artículo 68 no puede ocultar, sin embargo, los aspectos favorables a ésta. En efecto, como ya se ha visto, los constituyentes de Bonn quisieron reservar la posibilidad de disolver el Parlamento únicamente para supuestos muy concretos y determinados, pero eso no significa que desearan suprimir la institución.

Lo que sí hicieron fue excluir ciertas opciones en la materia y establecer determinadas condiciones o premisas para hacer posible una decisión como la que se está analizando.

En lo que aquí nos interesa, el constituyente de Bonn excluyó la *autodisolución* del Bundestag, tanto de forma directa como a través de un rodeo. La *mayoría* existente en el Bundestag no puede, ni de acuerdo con el Presidente federal, determinar el momento de las elecciones. Aquí parece haber acuerdo general.

¿Cuáles son las condiciones que tienen que darse para que la decisión tomada sea constitucionalmente aceptable?

(49) ZEH: *Bundestagsauflösung über die Vertrauensfrage...*, p. 140.

(50) ZEH: *Bundestagsauflösung...*, p. 11.

(51) ZEH: *Bundestagsauflösung...*, p. 12.

(52) ZEH: *Bundestagsauflösung...*, p. 12.

Según ZEH (53), las cuatro siguientes: 1.<sup>a</sup> El acuerdo de *todos* los grupos parlamentarios del Bundestag en la celebración de elecciones anticipadas, ya que así queda protegida la minoría frente a una disolución que la mayoría podría desear por estimar que el momento era el más favorable para ella. Es éste un requisito fundamental, pues sin el consenso unánime de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, siempre podría esgrimirse –con más o menos justificación– el argumento de que con la disolución y la celebración de elecciones anticipadas se pretende simplemente un «premio a la posesión legal del poder» (*Prämie auf den legalen Machtbesitz*). 2.<sup>a</sup> El motivo de la disolución debe referirse a una cuestión del sistema jurídico-constitucional, de estructura política, de legitimidad; así se evita el fantasma plebiscitario. 3.<sup>a</sup> El fin del artículo 68 es asegurar la capacidad de gobierno; si no existe, la disolución y las nuevas elecciones pueden ser un medio de hallarla. 4.<sup>a</sup> Debe existir una situación parlamentaria en la que la cuestión de la mayoría aparezca muy incierta para el futuro. No puede existir una mayoría capaz de gobernar. Y dice aún más ZEH: en caso de «prueba en contrario» (54), la decisión del Presidente federal de disolver el Bundestag sería tomada bajo presupuestos discutibles.

Considera ZEH que las tres primeras parecen dadas y que más difícil es el juicio sobre la cuarta. No obstante, él estima que no existe prueba en contrario de que no había una mayoría capaz de gobernar.

En ese sentido rechaza como tal prueba tres argumentos que otros sectores de la doctrina utilizan en contra de la constitucionalidad de la disolución y de la convocatoria de elecciones. En primer lugar, no considera como prueba de la existencia de una mayoría la elección del canciller Kohl por la vía del artículo 67 de la LFB el 1 de octubre de 1982. Recuerda que recibió de la actual coalición un encargo limitado para unas pocas decisiones, encargo que tiene su fin. Aduce también que en general el desarrollo de las circunstancias políticas puede agotar rápidamente esa confianza, y cita como ejemplo que al canciller anterior, Helmut Schmidt, le fue otorgada la confianza y pocos meses más tarde se produjo la ruptura de la coalición. En segundo lugar, tampoco considera válida como prueba la aprobación de los presupuestos generales del Estado. Expone para apoyar su afirmación que un presupuesto no es aprobado incondicionalmente, para otorgar al canciller un poder para todos los proyectos futuros en cada caso concreto. Afirma que, incluso la oposición, por consideraciones diversas, puede votar favorablemente los presupuestos, sin que con ello exprese su «confianza» para la gestión del Gobierno. Continúa ZEH diciendo que especiales partidas dentro de los presupuestos se aprueban para evitar grandes daños, sin que su fundamento sea apoyar al Gobierno en

(53) ZEH: *Bundestagsauflösung...*, pp. 13 y ss.

(54) ZEH: *Bundestagsauflösung...*, p. 14.

cuestiones concretas; y que en otros casos, la voluntad de aprobación puede estar limitada a una fase determinada, sin que se extienda a un completo programa para el futuro, especialmente si ese programa, además, no existe. En tercer lugar, declara ZEH que tampoco el anuncio de que la actual coalición quería seguir gobernando después de las elecciones indica nada sobre las posibilidades de gobierno sin que se celebren esas elecciones. Que un gobierno –añade– tenga ese deseo y lo exteriorice es comprensible y no demuestra que también sin elecciones quiera seguir gobernando o que la coalición mayoritaria pueda mantenerse de forma estable.

Termina este punto ZEH diciendo que si no existe esa prueba en contrario, hay que aceptar que estamos ante una situación de disolución compatible con la *ratio* del artículo 68, porque una mayoría escasa no ofrece ninguna solución. «Si las elecciones no se realizaran, la consecuencia probable sería una inestabilidad y limitación considerables de la capacidad de acción de este gobierno» (55).

#### d) *Singularidad del caso y carencia del valor de precedente*

Finalmente y como conclusión de la argumentación utilizada para pronunciarse a favor de la constitucionalidad de la disolución del Parlamento y de la celebración de elecciones anticipadas, este sector de la doctrina resalta la singularidad de este caso concreto, afirmando que es difícil que se repita. Para decirlo en palabras de ZEH: «Desde todos los puntos de vista, este proyecto de nuevas elecciones no es inconstitucional. No puede hablarse de manipulación de la Constitución en esta situación concreta y observando las condiciones descritas más arriba. Con otra constelación de circunstancias podría ser diferente; la cuestión no está en general predecida o preconfigurada para todos los casos imaginables. Por ello no se deriva de este procedimiento tampoco ningún precedente para el futuro (...). Y en la intención de la GG está hacer extraordinariamente difícil la disolución, pero no imposible, lo que con el complicado procedimiento para la decisión política y el debate político-constitucional se ha conseguido suficientemente» (56).

### 2.4 *Posición defensora de la anticonstitucionalidad de la disolución*

Completamente diferente es la perspectiva ante la que se sitúa este sector de la doctrina. Para él, el debate debe centrarse exclusivamente en la constitucionalidad o inconstitucionalidad del procedimiento seguido para provocar elecciones anticipadas, sin considerar la cuestión política de fondo. Restringen así su visión a la contemplación del problema como meramente

(55) *Idem*, p. 16.

(56) *Idem*, p. 20.

jurídico-constitucional, olvidando que tiene una dimensión político-constitucional, que afecta a los partidos políticos, a la relación de éstos con los órganos constitucionales, a la de estos órganos entre sí, a la de todos ellos con los ciudadanos y al lugar que éstos deben ocupar en una democracia representativa, como es la diseñada por la LFB.

Los argumentos empleados son múltiples: primero, irrelevancia de la unanimidad de los partidos políticos en anticipar las elecciones como elemento de interpretación del artículo 68 y consiguiente incumplimiento del presupuesto de hecho contemplado en el mismo; segundo, imposibilidad de compatibilizar la decisión con la voluntad del constituyente manifestada en el proceso de génesis del precepto; tercero, la decisión adoptada supone una reforma de la Constitución no acorde con el artículo 79 de la misma; y cuarto, establece un peligroso precedente. Por último, y ya de *constitutione ferenda*, consideran oportuno que se reforme la LFB y se introduzca en ella la autodisolución del Bundestag.

a) *Irrelevancia de la unanimidad de los partidos en la valoración de la decisión*

Este es el punto básico de esta posición doctrinal, formulado de manera relativamente tajante. Así, WAHL afirma que «lo decisivo no es lo que todos los partidos desean, sino lo que la Constitución permite (...). El consenso de todos los partidos no juega ningún papel en la determinación de si existen los presupuestos constitucionales» (57). En la misma línea, pero llegando aún más lejos, a SCHENKE le parece la situación actual comparable a la de Weimar, en vista de una disolución «concertada» entre el canciller y el Bundestag (58). Por su parte, ISENSEE considera que lo más peligroso es que «el canciller de la CDU ha introducido una falsa diferencia entre legalidad parlamentaria del cambio de gobierno y falta de legitimidad democrática» (59). En su opinión, la LFB aúna legalidad y legitimidad en la democracia parlamentaria y no quiere una democracia plebiscitaria.

Así, pues, para estos autores, la unanimidad invocada por el otro sector de la doctrina es irrelevante, no tiene ni siquiera que ser tomada en consideración. Esta es una conclusión tan obvia que se consideran incluso dispensados de argumentarla y la sitúan simplemente como punto de partida que no necesita la menor explicación.

Naturalmente, a partir de este momento, demostrar que no se ha cumplido el presupuesto de hecho del artículo 68 resulta una tarea no demasiado difícil.

(57) ZEH: *Bundestagsauflösung über die Vertrauensfrage...*, p. 135

(58) ACHTERBERG: *Vertrauensfrage...*, p. 478.

(59) ZEH: *Bundestagsauflösung über die Vertrauensfrage...*, p. 139.

Varios son los argumentos. El primero de ellos, manejado por WAHL (60), es que lo que el canciller ha planteado no es una cuestión de confianza. Pretendía abrir un camino para anticipar las elecciones. Aquí radica, para WAHL, el citado incumplimiento: según la LFB no es posible un acuerdo sobre la duración de la legislatura. No hay ni un canciller ni una confianza a plazo. En el mismo sentido se pronuncia SCHENKE (61), cuando afirma que a la LFB le es extraño el encargo de gobierno limitado. Igualmente insiste MEYER (62) en que el período de la legislatura está fijado y en que nadie puede acordar elegir un canciller para un plazo determinado.

El segundo argumento utilizado para intentar demostrar el incumplimiento del presupuesto de hecho del artículo 68 es considerar la cuestión de confianza presentada por el canciller KOHL como «ficticia». SCHENKE (63) se ha manifestado decididamente contra dicha práctica, a la que considera una violación clara de la Constitución, sin que pueda admitirse el aval ni de la práctica constitucional ni del derecho consuetudinario constitucional, de existencia dudosa. En la misma línea, MAURER cree que la cuestión de confianza, por él denominada «formal», no basta. Es necesaria una «situación material de disolución» (64). La situación actual significa, en su opinión, que la mayoría elige el momento más favorable para ella para celebrar elecciones.

El tercer punto al que hacen referencia es la afirmación de que la aprobación de los presupuestos significa la confirmación del Gobierno, ya que los presupuestos son tradicionalmente el programa del Gobierno en cifras (WAHL) (65).

Está claro, pues, para estos autores que el procedimiento utilizado vulnera la LFB, porque se ha planteado una cuestión de confianza ficticia, ya que existía en el Bundestag una mayoría capaz de gobernar. Afirmación ésta que efectúan de manera rotunda, puesto que descalifican como argumento contrario el encargo de gobierno limitado conferido al canciller KOHL al considerarlo como una cuestión puramente política, la cual quedaría fuera del estricto ámbito jurídico constitucional, el único adecuado, desde su perspectiva, para el examen del problema.

b) *Incompatibilidad de la decisión de disolver el Bundestag con la voluntad del constituyente de Bonn*

También en la valoración del proceso constituyente que condujo a la redacción del artículo 68 difiere este sector doctrinal del otro. Nada hay, dice

(60) Idem, p. 135.

(61) ACHTERBERG: *Vertrauensfrage...*, p. 479.

(62) ZEH: *Bundestagsauflösung über die Vertrauensfrage...*, p. 137.

(63) ACHTERBERG: *Vertrauensfrage...*, p. 479.

(64) Ibidem.

(65) ZEH: *Bundestagsauflösung über die Vertrauensfrage...*, p. 136.

SCHENKE (66), en el proceso de génesis de este precepto que permita extraer algún argumento a favor de la cuestión de confianza ficticia. Y MEYER (67) se detiene más en los trabajos constituyentes para intentar demostrar, por una parte, que el artículo 68 fue concebido por los autores de la LFB como un instrumento al que sólo podía recurrir el gobierno que realmente se hallara en minoría, y por otra, que existe una clara conexión entre el artículo 68 y el 67 (moción de censura constructiva), que se traduce en la posibilidad que se le otorga a un gobierno minoritario de hacer frente a una mayoría «no constructiva». Todo ello, sin dejar de lado que la propia LFB prevé en el artículo 81 un recurso que puede ser utilizado por los gobiernos minoritarios en determinadas circunstancias y que no excluye, por lo tanto, la propia existencia de tales gobiernos.

Nada de esto se ha respetado en el caso actual y nos encontramos, por tanto, ante una situación no acorde con la voluntad del constituyente de Bonn.

c) *Reforma de la Constitución eludiendo el artículo 79*

La conclusión a la que llega este sector de la doctrina es casi obvia: considerar constitucional la decisión de disolver el Bundestag supondría aceptar una reforma de la Constitución sin seguir el procedimiento previsto en el artículo 79. El lugar del mismo vendría a ser ocupado por el acuerdo unánime entre los partidos políticos, lo cual resulta a todas luces inaceptable (68).

d) *Afirmar la constitucionalidad de la decisión supondría establecer un precedente peligroso*

No sólo por esa reforma sin procedimiento de reforma, sino porque ello equivale a aceptar que cualquier canciller en el futuro, ante una determinada valoración de las circunstancias sociales, políticas y económicas y, sobre todo, cuando éstas puedan ser consideradas como particularmente difíciles, puede, aun contando con mayoría en el Bundestag, sentir la tentación de recurrir al electorado con la esperanza de que el apoyo que recibirá del mismo será mayor que el que tiene en el Parlamento. Lo que se establece, pues, con la defensa de la constitucionalidad de la decisión de disolver es un precedente peligroso, que puede alterar en el futuro el marco del funcionamiento del régimen parlamentario en estos últimos decenios (69).

(66) ACHTERBERG: *Vertrauensfrage...*, p. 479.

(67) ZEH: *Bundestagsauflösung über die Vertrauensfrage...*, pp. 136 y 137.

(68) Así se pronuncia SCHENKE en ACHTERBERG, *Vertrauensfrage...*, p. 479. En el mismo sentido, pero sin llegar a tanto, WAHL, en ZEH, *Bundestagsauflösung über die Vertrauensfrage...*, página 136.

(69) Así se manifiesta MEYER en ZEH, *Bundestagsauflösung über die Vertrauensfrage...*, página 137.

e) *Propuesta de reforma de la Constitución*

Sin embargo, y puesto que el problema que se ha planteado en la RFA no ha sido un problema «ficticio», sino «muy real», parte de este sector de la doctrina considera que lo que sería oportuno es proceder a una reforma del instituto tal como está regulado en la LFB y admitir la posibilidad de la autodisolución del Bundestag. Estos autores –MAURER (70) y SCHWITZER (71)– recuerdan que, aunque rechazada por el Bundestag, tal propuesta fue avanzada por la Comisión de Encuesta para la Reforma de la Constitución (72).

2.5 *Ambito y margen de decisión del Presidente federal*

También en relación con este extremo difieren las posiciones doctrinales.

La primera, representada por el tantas veces citado ZEH entiende que al Presidente federal le corresponde una actuación más bien formal en el procedimiento previsto por el artículo 68 y se apoya, para mantener esta opinión, en la sistemática de la LFB. ZEH parte del siguiente interrogante: «¿qué ámbito de decisión tiene el Presidente federal, a la vista de las circunstancias dadas y de las posibilidades de valoración jurídico-constitucionales, si se le hace la propuesta de disolución?» (73). Para darle respuesta examina la posición que ocupa el Presidente en relación con los otros órganos constitucionales. Y de dicho examen concluye que, en la sistemática de la Constitución, al Presidente le corresponde actuar tras otros órganos: Canciller, Bundestag. Recuerda que, a diferencia de la Constitución de Weimar, el Presidente federal no es elegido por el pueblo y que, salvo contadas excepciones, necesita refrendo para sus actos. «En la disolución por la vía del artículo 68 –dice–, el Canciller asume también la responsabilidad política del acto» (74). A continuación resalta que el Presidente no es el «guardián de la Constitución», y que este papel corresponde al TCF. Añade que si el Presidente adopta una u otra posición, ha de tener en cuenta que se halla frente al TCF, de un lado, y, de otro, frente al Bundestag y al Canciller. Considera el autor que el ámbito de la valoración del Presidente ha de tener en cuenta la voluntad de otros órganos constitucionales a favor de las elecciones y que, en este caso, dadas las circunstancias, debe apoyar la propuesta de disolución del Canciller y convocar nuevas elecciones. Afirma

(70) ACHTERBERG: *Vertrauensfrage...*, p. 479.

(71) ZEH: *Bundestagsauflösung über die Vertrauensfrage...*, p. 141.

(72) Para un examen de las propuestas de la Comisión, puede consultarse: Zur Sache 3/76, Beratungen und Empfehlungen zur Verfassungsreform (I) Parlament und Regierung. Hrsg. von Presse und Informationszentrum des Deutschen Bundestages, 53 Bonn, Bundeshaus, pp. 89-120.

(73) ZEH: *Bundestagsauflösung...*, p. 16.

(74) Idem, p. 17.

que, en vista de la situación jurídica, el presidente no podría denegar la disolución por razones constitucionales —en el sentido de que se produciría un daño claro por abuso del procedimiento—. Es cierto que, en otras circunstancias, el Presidente federal gozaría de un margen más amplio en sus valoraciones y, asimismo, también hay que tener en cuenta que, como el propio Presidente expresó en su intervención televisada y ZEH también reconoce, si un requisito previsto en la LFB no se hubiera cumplido de manera manifiesta, el Presidente no podría pronunciar la disolución (75).

La segunda, aunque aborda el tema de pasada, considera que el Presidente federal dispone de un margen de discrecionalidad importante que le permite adoptar una decisión diferente de aquella que le sea propuesta por el Canciller. Este margen de discrecionalidad lo concibe tanto desde una perspectiva jurídico-constitucional como política —SCHRÖDER (76), LEMHÖFER (77)—, y, en consecuencia, podía, e incluso debía, haberse negado a dictar el Decreto de disolución.

Si en una síntesis es siempre difícil que no se deje algo en el camino, mucho más lo es en este caso, en el que la materia, por la forma en que se produjo el debate, hace prácticamente imposible que no sea así. En cualquier caso, no era mi intención reproducirlo exhaustivamente, sino simplemente facilitar una aproximación al mismo, ya que constituye una fase intermedia del proceso, que ayuda a comprender, por un lado, la propia sentencia del TCF, y por otro, las reacciones críticas frente a la misma.

## V. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL FEDERAL

La decisión del TCF vendría simultáneamente a poner fin y a alimentar el debate. A ponerle fin, en la medida en que, como todas las sentencias del juez de la constitucionalidad, tiene valor de cosa juzgada, fuerza de ley y vincula a todos los poderes públicos. A alimentarlo, porque añadió un nuevo elemento a la discusión, ya que, si fue bien aceptada por las fuerzas políticas y un sector de la doctrina, no ocurrió lo mismo con otro.

La sentencia del TCF es enormemente extensa, muy farragosa, porque se ve obligada a manejar la gran cantidad y diversidad de argumentos esgrimidos en la polémica que la precedió; tiene, por tanto, que tocar muchas cuestiones, algunas de ellas sólo tangencialmente, todo lo cual ofrece como resultado un cuadro muy heterogéneo por su contenido. Por ello, dada la amplitud y

(75) Sobre la posición del Presidente federal tras la disolución del Bundestag, puede verse también el artículo de HEUN, «Die Stellung des Bundespräsidenten im Licht der Vorgänge um die Auflösung des Bundestages», *AÖR*, Marz 1984, pp. 13-36.

(76) ACHTERBERG: *Vertrauensfrage...*, p. 479.

(77) ZEH: *Bundestagsauflösung über die Vertrauensfrage...*, p. 412.

variedad de éste, y para no perder el hilo conductor del problema que estamos *examinando*, vamos a centrarnos únicamente en los tres apartados, a mi juicio, capitales (78):

- Estructura de la sentencia, que la singulariza frente a las demás del TCF.
- Aportaciones que realiza sobre el problema de la interpretación constitucional, el fundamental de la sentencia.
- Consecuencias que se derivan de esta decisión del TCF.

Sin embargo, quisiera hacer antes una consideración previa, de importancia trascendental y necesaria, tanto para comprender el significado de la sentencia como para entender adecuadamente el porqué de la elección de estos tres puntos en los que va a fijarse nuestra atención. En efecto, lo que hay que delimitar claramente es a qué problema ha de hacer frente el TCF, en qué situación se encuentra tras la disolución del Bundestag y la convocatoria de elecciones anticipadas. Y es imprescindible precisar esta cuestión correctamente, porque –como señalábamos en el debate– el Tribunal ha de plantearse un doble reto, o si se prefiere, ha de contar con las dos caras de la moneda: de un lado, una norma jurídica, el artículo 68 de la LFB, pensado para restringir la disolución del Parlamento a un supuesto muy determinado y tras el cumplimiento de requisitos precisos. De otro, unas circunstancias políticas que cualifican de manera específica este caso concreto.

En cuanto al primer aspecto, conviene quizá recordar que los trabajos parlamentarios de la GG pusieron de manifiesto la preocupación del constituyente por asegurar la estabilidad ministerial mediante la elección de un canciller para toda la legislatura, y también el agotamiento de ésta, reduciendo los casos en que se podía abreviar el período previsto en la LFB únicamente a dos: los artículos 63 y 68 de la GG. Es decir, la idea del constituyente era que el Canciller soportara al Bundestag durante toda la legislatura, y viceversa, que el Parlamento aguantara al Canciller durante cuatro años. Para decirlo de una forma gráfica, la relación entre el canciller y el Bundestag habría de ser equivalente a la de «un matrimonio sin divorcio durante cuatro años». Es por ello que, además de limitar los supuestos de disolución del Parlamento a los dos casos mencionados, se estableció un procedimiento en el que habrían de intervenir varios órganos constitucionales y que tendría que cumplir diversos requisitos. Las características peculiares de esta regulación jurídica del instituto de la disolución del Parlamento en la LFB –en el caso que nos ocupa, concretamente el artículo 68– constituyen, obviamente, el factor jurídico-constitucional que ha de examinar el Tribunal para pronunciar el fallo.

---

(78) *Vid.* sentencia del TCF en el EuGRZ cit.

Respecto al segundo aspecto, las circunstancias políticas que han rodeado la disolución del noveno Bundestag y la convocatoria de elecciones anticipadas, creo que no es necesario tampoco detenerme en ellas extensamente otra vez –ya fueron puestas de relieve en el debate–. Únicamente reiterar aquí que la unanimidad de todos los partidos políticos con representación parlamentaria en la necesidad de que se celebraran elecciones anticipadas –acuerdo producido por primera vez en los casi treinta y cinco años de vigencia de la LFB– para preguntar a los electores si apoyaban el cambio de Gobierno efectuado a través de la moción de censura constructiva, la voluntad coincidente de los diversos órganos constitucionales llamados a intervenir en el procedimiento previsto por el artículo 68 de la LFB –Canciller, Bundestag, Presidente federal– y la opinión favorable de la mayoría de la opinión pública, conforman un factor político-constitucional de peso indudable en la decisión que fuera a tomar el Tribunal, pues –como hemos indicado anteriormente– este consenso entre las fuerzas políticas, los órganos constitucionales y la mayoría de los ciudadanos, afecta decisivamente a la posición y a las relaciones de estos elementos entre sí, dentro del marco diseñado por la LFB, posibilitando con su fuerza democrática una interpretación del artículo 68 diferente a la hasta entonces dominante.

¿Cómo reacciona el TCF ante esta situación, en la que confluyen, de una parte, la norma jurídica del artículo 68 de la LFB, y, de otra, unas circunstancias políticas tan determinantes?

El TCF –a diferencia del sector de la doctrina que propugnaba la inconstitucionalidad del procedimiento seguido– se ha colocado adecuadamente, en mi opinión, ante esta doble perspectiva. Desde el principio de la sentencia –como veremos–, el Tribunal ha comprendido que tenía que contar con estos dos factores: no sólo con el artículo 68 de la LFB como precepto utilizado para provocar la disolución del Bundestag y la convocatoria de elecciones anticipadas, sino también con una determinada situación política, que influye de manera rotunda en el planteamiento y, por consiguiente, en la solución que vaya a darse al problema, pues nos hallamos en terreno constitucional, y la Constitución, como se ha dicho con frecuencia, es el punto de intersección entre lo jurídico y lo político.

### 1. Estructura de la sentencia

Lo primero que llama la atención de esta sentencia es la forma en que está redactada. El TCF se sitúa resueltamente en la misma dirección en que lo hizo el sector doctrinal que argumentaba la necesidad de tomar en consideración las circunstancias políticas que rodeaban el caso y la relevancia de las mismas a efectos de interpretación de la Constitución. Y de ahí que la sentencia contenga tres apartados claramente diferenciados, en los que se refleja esa

preocupación. En el primer fundamento jurídico, el TCF hace una referencia extraordinariamente pormenorizada a las circunstancias políticas que han llevado a la disolución del Bundestag y a la convocatoria de elecciones anticipadas. Para ello maneja abundantemente las declaraciones políticas de los líderes y partidos, tanto en el propio Bundestag como fuera de él. En particular, el Tribunal considera absolutamente demostrado, a partir de los textos que cita, que existía una voluntad unánime en los partidos en adelantar las elecciones, que el encargo de gobierno conferido al canciller Kohl era un encargo temporalmente limitado y que existía, asimismo, una oposición expresa a que el gabinete Kohl siguiera gobernando, una vez cumplido el plazo, sin la celebración de elecciones.

A partir de este análisis de las circunstancias políticas, el TCF pasa a examinar, en el fundamento jurídico segundo, las normas constitucionales aplicables al caso. Resume las alegaciones de las diferentes partes implicadas, plantea cuáles son las posibles cuestiones formales, fundamentalmente de legitimación para recurrir y, por último, cuál es, en su opinión, el fondo del asunto y cómo debe ser resuelto.

Y tras el derecho, de nuevo la política. El último fundamento jurídico lo dedica el TCF a describir muy detalladamente la crisis del partido liberal, para apoyar la afirmación de que el canciller federal no podía contar con una mayoría estable en el futuro.

Política. Derecho. Política. Las circunstancias políticas iniciales *posibilitaban* una interpretación del artículo 68 en el sentido de la constitucionalidad de la decisión de disolver. Las circunstancias políticas posteriores hacían que esa interpretación fuera prácticamente *inevitable*.

Esta es, globalmente considerada, la conclusión de TCF. Naturalmente que la Sentencia reabre los problemas que desde siempre se han planteado acerca de la naturaleza, razón de ser y legitimidad de la justicia constitucional, y los más generales de las relaciones entre la política y el derecho. Pero, obviamente, éstos desbordan el marco de este trabajo y las fuerzas de quien escribe.

## 2. Posibilidades y límites de la interpretación del artículo 68

Es aquí, en la parte propiamente jurídica de la Sentencia, donde el TCF se ve obligado a hacer referencia a multitud de aspectos, tocándolos aunque sea de pasada, y donde el contenido es más disperso y heterogéneo. Sin embargo, de este extenso conjunto lo que me gustaría dejar claro es lo siguiente: el Tribunal efectúa una interpretación del artículo 68 LFB de la que se desprende —aunque no lo afirme expresamente— que, aparte de los requisitos formales de tal artículo, el presupuesto fundamental para considerar que *en este caso* la disolución del Bundestag y la convocatoria de

elecciones anticipadas es constitucional, es la unanimidad de todos los partidos políticos con representación parlamentaria en la necesidad de adelantar las elecciones. Esta unanimidad opera asimismo como «límite infranqueable» en este supuesto concreto, ya que si no existiera –se deduce de la argumentación del Tribunal– la disolución del Parlamento vulneraría la Constitución porque sería una medida tomada por la mayoría en su provecho y en perjuicio de la minoría, lo que en modo alguno admite la LFB, que ha rechazado –como ya hemos señalado– la disolución discrecional y la autodisolución. Esta es la aportación clave de la Sentencia, en la que observamos cómo el TCF sigue valorando las circunstancias políticas para la interpretación adecuada de la norma jurídica.

Para no hacer innecesariamente largo este apartado, no voy a referirme a todas las consideraciones efectuadas por el TCF sobre la interpretación constitucional –lo que desbordaría además el marco y la finalidad del presente artículo–, sino que únicamente voy a señalar brevemente las aportaciones que considero más interesantes para la adecuada comprensión del caso concreto.

En primer lugar, quiero destacar que el TCF reconoce que, una vez cumplidos los presupuestos jurídico-constitucionales del artículo 68, la disolución del Bundestag o la negativa a disolverlo es una «decisión política» (79), que obliga a una valoración conforme a su deber del Presidente federal. Consciente, sin embargo, del sistema de disolución condicionada previsto por la LFB, el Tribunal recalca que si esos presupuestos no se han cumplido de modo constitucional, no se abriría esa discrecionalidad para el Presidente y no podría éste, por tanto, disolver el Parlamento.

En segundo lugar –y alineándose con el sector de la doctrina que propugnaba la constitucionalidad de la disolución del Bundestag y de la convocatoria de elecciones anticipadas– el TCF afirma que del texto literal del artículo 68 no se desprende que deba existir una «situación material» de disolución, como pretendían los recurrentes. En ese sentido, precisa el Tribunal que «confianza», también en el artículo 68, significa la aprobación por los diputados, expresada formalmente en el acto de la votación, de la persona y del programa del Canciller federal. Y va más allá, pues si no se pronuncia expresamente –como el sector doctrinal mencionado– por la admisibilidad constitucional del encargo de gobierno limitado, añade en cambio: «Que en un sistema parlamentario esta “confianza” pueda ser cuestionada por los diputados ante cualquier situación política nueva (...) es algo que se comprende fácilmente si se tiene en cuenta que tal confianza está sostenida por diputados a los que el artículo 38 de la GG garantiza el ejercicio libre de su mandato representativo» (80). Queda claro, pues, que depende, en

(79) Sentencia del TCF, EUGRZ cit., C. 12, p. 66.

(80) Id., C. II, 1, pp. 66 y 67.

última instancia, de los partidos representados en el Bundestag, el otorgamiento y la revocación de la confianza.

En tercer lugar, el TCF argumenta que el artículo 68 de la LFB es una «norma abierta» (81) que, por su alto grado de generalidad, necesita, como muchas otras normas constitucionales, un esfuerzo de concreción cuando ha de aplicarse al caso singular. En dicha concreción el Tribunal no acepta expresamente la teoría de la «mudanza constitucional», como lo hiciera un sector de la doctrina, pero sí afirma que en la interpretación del artículo 68 en cada caso concreto, las circunstancias que lo rodean tienen un valor considerable para enjuiciar jurídicamente la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una decisión. Y en esta línea es de destacar que el TCF da un paso muy importante al afirmar que la competencia para tal concreción, en el Derecho constitucional federal, no corresponde sólo a él mismo, sino también a los demás órganos constitucionales supremos del Estado.

Evidentemente, «concreción» no puede significar nunca «alteración» del texto constitucional, ya que, como dice el propio Tribunal, «por esta vía no son admisibles las rupturas constitucionales» (82). Y además también se ha de tener presente en ese trabajo de concreción que es indispensable un alto grado de consenso por parte de los órganos constitucionales en los juicios y valoraciones jurídico y político-constitucionales sobre las circunstancias existentes, así como sobre las posibilidades abiertas, y que también es indispensable un comportamiento constante a lo largo del tiempo, por lo cual no resultaría suficiente la simple praxis del gobierno y de la mayoría parlamentaria que apoya, aun cuando ésta no hubiera sido discutida ni política ni jurídicamente.

En cuarto lugar, es muy importante tener en cuenta que el TCF considera como presupuesto de hecho objetivo, no escrito, del artículo 68.1.1 de la LFB, que el Canciller que pretenda la disolución del Bundestag por esta vía no tenga la garantía política de poder seguir gobernando, dada la relación de fuerzas existente en el Parlamento. Ahora bien, quiero hacer notar que este presupuesto de hecho objetivo contiene un elemento subjetivo, pues el Tribunal utiliza como punto de referencia al Canciller, quien, partiendo desde luego de la correlación de fuerzas que exista en ese momento en el Bundestag, tendrá que efectuar evidentemente una valoración de la misma. Esto significa simplemente que en el juego político queda siempre un cierto margen de apreciación para los órganos constitucionales que es imposible eliminar totalmente.

Como quinta consideración que merece ser destacada, está la reflexión del Tribunal de que «la Constitución, más que problemas de interpretación de las

(81) Id., C. II. 2, p. 67.

(82) Ibid.

leyes, plantea problemas de apertura de su texto normativo, porque la Constitución tiene que servir a la unidad política actual del Estado» (83). Con la referencia a esta cita de Hesse, el TCF se coloca una vez más en el terreno adecuado para entender correctamente qué está ocurriendo en la RFA desde la crisis de gobierno de 1982-83. Sin afirmarlo expresamente, el Tribunal valora en su justa medida el significado de este consenso sin precedentes alcanzado entre los partidos parlamentarios, los órganos constitucionales y la gran mayoría de los ciudadanos. En esta línea, señala que «especialmente en las partes organizativas de la Constitución, a las que el artículo 68 pertenece, la tarea de interpretación de la Constitución ha de dar a entender qué marco de posibilidades existe» (84). Es decir, dentro del abanico de soluciones, la interpretación constitucional aclarará cuáles son constitucionalmente posibles y, en última instancia, dependerá del caso concreto el adoptar una u otra.

En sexto lugar, mencionar que el TCF toma en cuenta en su argumentación la convicción existente entre todos los órganos constitucionales, en 1972, de que el procedimiento del artículo 68 estaba jurídico-constitucionalmente libre de objeciones. Es consciente del valor de ese precedente y, para despejar suspicacias, declara que en esa decisión de los órganos constitucionales hay que ver el comienzo de una praxis estatal, que intenta afrontar una circunstancia nueva y especial y, por esa vía, solucionar la crisis. El Tribunal reconoce implícitamente otra vez que una situación distinta a las anteriores puede justificar un comportamiento también diferente de los diversos actores del juego político y de los órganos constitucionales.

Como séptima consideración, quisiera referirme a la afirmación del TCF de que ha respetado reiteradamente en su jurisprudencia el margen de apreciación que el legislador tiene cuando adopta decisiones que entrañan la realización de un pronóstico; y lo mismo cuando se trata de decisiones políticas del poder ejecutivo que se apoyan en una valoración o apreciación de procesos o relaciones políticas: «Sólo allí donde se han introducido criterios jurídico-constitucionales para comportamientos políticos, puede el TCF examinar si se ha producido una lesión de los mismos» (85). El Tribunal reserva, pues, su intervención a los supuestos en que puede efectuar valoraciones jurídico-constitucionales y procura respetar ese margen de libertad que los órganos constitucionales han de poseer para poder llevar a cabo su política.

Tras esta aproximación a las aportaciones del TCF sobre el problema de la interpretación de la Constitución –que no agotan desde luego la cantidad de puntos que toca la Sentencia– creo interesante hacer notar cómo también

(83) Id., C. II. 3, p. 69.

(84) Ibid.

(85) Id., C. II. 6, p. 70.

la parte orgánica de la Constitución, en la que el artículo 68 se inserta, plantea problemas de interpretación. No solamente la parte dogmática, tradicionalmente considerada, si no como la única, si como la más apropiada para plantear problemas de esta índole, sino incluso la parte orgánica, a pesar de la pretensión de los constituyentes de Bonn de dejar clara e inequívocamente atadas ciertas cuestiones, ha necesitado, como muy bien ha declarado el TCF, de esta concreción, realizada valorando las especiales circunstancias que cualifican a un caso determinado.

### 3. Consecuencias que se derivan de la decisión del TCF

Pueden sintetizarse en dos. En el plano de la interpretación constitucional, decir únicamente que gracias a esta decisión del Tribunal ha quedado fortalecido el papel de los demás órganos constitucionales supremos en este campo. Si bien el TCF tiene la última palabra, no puede dejar de tener en cuenta el peso que un consenso entre estos órganos –y mucho más, como en el caso que nos ocupa, también entre la mayoría de los ciudadanos– tiene para la correcta interpretación de la norma y su aplicación a un caso singular.

Dentro ya de un plano general, y analizando las repercusiones de la crisis de gobierno de 1982-83, quiero resaltar que el TCF se inserta, con esta Sentencia, en el proceso de cambio que está viviendo la RFA, porque a través de su decisión, el Tribunal se ha convertido en protagonista, junto a los partidos políticos, los demás órganos constitucionales y los propios ciudadanos, de la transformación que ha experimentado el juego político en la RFA, tras casi treinta y cinco años de vigencia de la LFB. El TCF, órgano que culmina la protección jurídica de la Constitución, ha sellado con la Sentencia, aun afirmando expresamente que no se ha producido tal fenómeno, la mudanza constitucional producida en el artículo 68 de la GG. Ha conectado así y le ha dado forma jurídica a un estado de ánimo, a un estilo de enfocar y resolver los problemas que comenzaban a extenderse por todo el país, que, tanto los partidos políticos como los órganos constitucionales –Canciller, Bundestag, Presidente federal– habían comprendido y plasmado correctamente.

Sobre los votos particulares (86), únicamente voy a hacer una brevísima referencia al del Vicepresidente del TCF, el magistrado Zeidler. Está de

(86) La sentencia fue votada por seis de los ocho jueces. Tres publicaron votos particulares: Zeidler, Rinck y Rottmann. Los dos últimos discrepan del fallo adoptado. Para Rinck, el artículo 68 subordina la disolución a una verdadera ausencia de mayoría parlamentaria, sin que baste para ello el temor de un Canciller. De otro modo, afirma, la cuestión de confianza se transformaría en un voto de censura constructivo, lo que ha querido evitar precisamente la LFB. Rottmann sostiene la tesis de que sólo un Canciller minoritario puede pedir al Presidente federal la disolución del Bundestag y lamenta que el Tribunal haya interpretado de manera demasiado restrictiva los poderes de control del Presidente federal y, por lo mismo, sus propias posibilidades

acuerdo con el fallo de la Sentencia, pero no con su fundamentación. Para él está claro que el canciller pretendió acortar la legislatura por simples razones de táctica política y no porque temiera ser derribado. Sin embargo, y aquí reside lo notable de su argumentación, considera que este comportamiento no es inconstitucional en la medida en que el sistema constitucional alemán ha evolucionado mucho desde 1949, y en que la democracia parlamentaria presenta cada vez más un carácter plebiscitario. Considera así que, en este contexto, un Canciller elegido a través de la moción de censura constructiva puede legítimamente recurrir al procedimiento del artículo 68 de la LFB para aumentar su autoridad. Y para concluir señala que el Presidente federal, situado entre la opción de una autodisolución camuflada o un Canciller con su autoridad disminuida, puede legítimamente decidirse por el mal menor. A mi juicio, es quizá este razonamiento el que refleja con más claridad el ambiente que se vivía en la RFA. El voto particular de Zeidler sintoniza perfectamente con el clima de opinión existente en el país y con el viraje producido en el juego político a raíz de la crisis de gobierno de 1982-83. Dificilmente el Pleno de un Tribunal podría atreverse a efectuar un pronunciamiento tan contundente. La prudencia, más que la osadía, suele ser, con razón por lo demás, la virtud que este órgano acostumbra a cultivar de manera prioritaria.

## VI. REACCIONES DOCTRINALES FRENTE A LA SENTENCIA DEL TCF

El debate en torno a la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la disolución del Bundestag y la convocatoria de elecciones anticipadas no terminó tras la decisión del TCF; al contrario, la sentencia le añadió un nuevo punto de interés, ya que si fue bien acogida por todas las fuerzas políticas, recibió bastantes críticas por parte de un sector de la doctrina. De ellas, para no reproducir argumentos ya expuestos en la polémica y para no tocar las cuestiones más marginales, sólo vamos a hacer referencia aquí, de forma sintética, a aquellas apreciaciones más relacionados con los problemas de la sentencia que hemos abordado ya.

Como era de esperar, frente al fallo del TCF, pueden distinguirse en la doctrina dos posturas: la de aquellos que se muestran favorables a la misma y la de los que la criticàn.

Hay una preocupación que comparten todos los autores, independientemente de su juicio sobre la sentencia, y es la de si el TCF ha logrado de

de control. Afirma también que el Canciller Kohl se había comprometido a provocar elecciones anticipadas incluso antes de su elección. Por lo tanto, dice, puso en marcha el procedimiento del artículo 68, no después de haber constatado la inestabilidad de su mayoría parlamentaria, sino para tener los mecanismos precisos sin vulnerar la Constitución.

manera satisfactoria poner límites a un posible abuso en el futuro del artículo 68 de la LFB. Preocupación lógica, aunque sobre ella por el momento poco se puede decir, sino simplemente esperar que tal abuso no se produzca. En cualquier caso, nada hay en la experiencia reciente y en el comportamiento de los distintos agentes políticos y órganos constitucionales que permita sospechar una posible manipulación de la Constitución en los años venideros.

Varios son los argumentos que esgrimen los autores que defienden la decisión del TCF, expuestos posiblemente por SCHNEIDER (87) de la manera más completa. Para él, la sentencia del Tribunal es importante y positiva desde tres puntos de vista.

En primer lugar, porque el TCF, al afirmar que la concreción del Derecho constitucional federal corresponde no sólo a él mismo, sino también a los demás órganos constitucionales, ha variado su posición mantenida desde 1957, según la cual consideraba que tal concreción era de su exclusiva competencia. Con ello, dice SCHNEIDER, el TCF incorpora las aportaciones doctrinales que consideran a la Constitución como *law in action* o las muy conocidas de HÄBERLE sobre «la sociedad abierta de los intérpretes de la Constitución» (88).

En segundo lugar, destaca en la sentencia el equilibrio con que ha sabido hacer frente al complicado problema del margen de discrecionalidad de que deben gozar los órganos estrictamente políticos dentro del marco constitucional y que debe ser respetado por el TCF. El Tribunal entiende, por un lado, que al Canciller federal no se le puede sustraer la capacidad de decidir si una situación de crisis justifica el planteamiento de la cuestión de confianza «negativa» con el objetivo de la disolución del Parlamento. Pero, por otro, vincula esa decisión a la opinión de otros órganos constitucionales y, de manera muy particular, a la opinión favorable del partido que está en la oposición, con lo que la sentencia presenta un cierto carácter «salomónico», en la medida en que realza tanto la posición del Gobierno como la de la oposición, la de todas las fuerzas políticas, sin privilegiar a la mayoría sobre la minoría. Por ello, junto a la confirmación de la constitucionalidad de la disolución, hay que destacar que el TCF no ha renunciado en modo alguno a poner límites al ejercicio del derecho de disolución, sino todo lo contrario (89). Esto es importante.

(87) SCHNEIDER: *Sibyllinisch oder salomonisch? – Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Parlamentsauflösung*, NJW 1983, Heft 28, pp. 1529-30.

(88) HÄBERLE: *Die Verfassung des Pluralismus. Studien zur Verfassungstheorie der offenen Gesellschaft*, Königstein, 1980, especialmente pp. 79 y ss.

(89) SCHNEIDER señala que el TCF considera como un abuso del procedimiento previsto en el artículo 68: 1) Que un Canciller con una mayoría segura pretenda elecciones anticipadas. 2) Que un Canciller elegido a través de la moción de censura constructiva quiera, mediante nuevas elecciones, dotarse de una legitimidad complementaria. 3) Cuando la mayoría gubernamental elige el momento más favorable para ella para celebrar las elecciones. 4) Cuando el propósito de las nuevas elecciones sea excluir diputados, fracciones o grupos del Parlamento, p. 1530.

En tercer lugar, y para concluir, declara SCHNEIDER que, para el TCF el decreto de disolución es una aportación a la creación de un gobierno estable y que con él, en la práctica constitucional, también se ha realizado materialmente el sentido del artículo 68 de la GG. Por eso, dice, la decisión del Tribunal debe ser considerada en su «buen sentido jurídico» (90).

Por el contrario, hay un sector de la doctrina que ha criticado muy duramente la decisión del TCF, considerando que con ella el Tribunal ha consumado un fraude a la Constitución (91), ha renunciado a cumplir la función que constitucionalmente le está asignada (92), ha transformado la democracia representativa de la LF en una suerte de democracia «soviética» (93), y ha cedido, ante el temor de enfrentarse con los otros órganos constitucionales, a la presión de estos últimos (94).

(90) SCHNEIDER, id., p. 1530. Por su parte, LADEUR, *Das Bundesverfassungsgericht zur Bundestagsauflösung: Welche Sprachenregelung bietet das Grundgesetz?*, Recht und Politik 83, páginas 68-70, también se muestra favorable a la estimación, por parte del TCF, de la cuestión de confianza negativa como correcta. De su aportación quiero destacar la afirmación de que se ha producido una flexibilización del artículo 68 a través de las fuerzas políticas que, en su opinión, han llegado a ser fuente del Derecho. Si bien la primera parte de la frase puede estimarse como aceptada en cierto sentido, pues los partidos políticos han sido protagonistas decisivos en la mudanza constitucional operada en el artículo 68 de la LFB, la segunda parte, la elevación a fuente del Derecho de los mismos, no es exacta. El TCF, al considerar como presupuesto fundamental para la constitucionalidad de la disolución del Bundestag y la convocatoria de elecciones anticipadas la unanimidad de las fuerzas políticas, no otorga a éstas el rango de fuentes del Derecho, sino que simplemente es coherente con su línea argumental, que parte de reconocer que la disolución del Parlamento o la negativa a disolverlo es una decisión política, en la que tienen que participar, además del Presidente federal, el Canciller y el Bundestag.

(91) ACHTERBERG: *Vertrauensfrage...*, afirma que si se plantea la cuestión de confianza por el Canciller con otra meta distinta de conseguir su aprobación, ello equivale a decir que se puede plantear cuando se quiera, para lo que sería necesario un cambio en la Constitución. El argumento es ya conocido, pero lo relevante ahora es recordar que el TCF no dice eso, sino que recuerda el libre mandato representativo de los diputados para indicar que la confianza pueda ser cuestionada por éstos ante una situación política nueva. Probablemente el miedo a que el juego político se desarrolle fuera de las previsiones constitucionales es lo que hace que ACHTERBERG exija una modificación expresa de la Constitución para sellar esa posibilidad.

(92) ACHTERBERG, id., considera que los criterios de interpretación expresados por el TCF significan la introducción de un nuevo principio «el consenso entre órganos», y opina que el Tribunal quiere desplazar a otros órganos, de esa manera, la parte de «interpretación auténtica» que le corresponde. Creo que no es necesario reiterar aquí el valor que el TCF otorga a la unanimidad de los órganos constitucionales en la interpretación de la Constitución. Únicamente precisar que en la sentencia el Tribunal no hace dejación de su función de intérprete de la Constitución, sino que, consciente del lugar que ocupa, respeta la discrecionalidad de los demás órganos constitucionales y, como él mismo dice con acertada expresión, reserva su intervención sólo para los casos en que criterios jurídico-constitucionales están introducidos para comportamientos políticos.

(93) ACHTERBERG, id., aunque coincide con SCHNEIDER en que la posición del Presidente federal y del Canciller han salido fortalecidas, critica que el TCF no haya examinado el segundo escalón del procedimiento: la respuesta a la cuestión de confianza. Considera que éste es el principal defecto de la sentencia. Recalca en este sentido que no había necesidad de elecciones. De esa manera, indica, se ha pasado de una democracia parlamentaria a una *Räte-demokratie*. Critica también en esta línea la fundamentación del voto particular de ZEIDLER.

(94) SCHLICHTING: *Zur Auslegung des art. 68 GG durch das Bundesverfassungsgericht*, JZ, 3/1984, critica que el papel tan relevante que el TCF otorga a la práctica estatal habida hasta ahora.

Para este sector doctrinal, pues, el derecho ha cedido ante la política. Lo único que cabe esperar es que las consecuencias no sean demasiado negativas y que, sobre todo, no se convierta la doctrina contenida en la sentencia en un precedente que pueda ser invocado en el futuro en la interpretación del artículo 68 de la LFB.

## VII. CONCLUSIÓN

La excepcionalidad que rodea el instituto de la disolución del Parlamento no es fruto únicamente de la regulación tan restrictiva introducida por la LFB. Sus raíces se hunden en la historia constitucional alemana, a lo largo de la cual el derecho de disolución no ha cumplido ninguna de las funciones que suele asignarle la doctrina.

Tras casi treinta y cinco años de vigencia de la LFB, sin embargo, se ha producido un viraje decisivo en el juego político de la RFA. La crisis de gobierno de 1982-83 no ha podido ser solucionada sólo mediante el recurso a la moción de censura constructiva. Por primera vez, todos los partidos políticos representados en el Parlamento han considerado necesario anticipar las elecciones para otorgar legitimidad y credibilidad democrática a un gobierno surgido de un cambio de coalición y formado a través de ese procedimiento. De esta convicción participaban también los órganos constitucionales llamados a intervenir en la vía prevista por el artículo 68: Canciller, Bundestag y Presidente federal, y la gran mayoría de los ciudadanos.

Esta constelación de circunstancias posibilitó, con su fuerza democrática, una interpretación del artículo 68 diferente a la hasta entonces dominante: la teoría de la mudanza constitucional, utilizada expresamente por un sector de la doctrina y, de manera implícita, por el TCF, sirve para explicar lo ocurrido. No obstante, en el debate que precedió a la sentencia y en las reacciones doctrinales frente a la misma se pusieron de manifiesto, por parte de otro sector, las resistencias, justificadas en cierta medida por la historia constitucional alemana, ante el proceso de cambio que empezaba a iniciarse en el juego político.

El TCF sella jurídicamente la polémica con su decisión y protagoniza así, junto a los partidos políticos, los demás órganos constitucionales y los propios ciudadanos este proceso, dando expresión jurídica al ambiente que se respiraba en la RFA.

---

Considera que el Tribunal no ha querido enfrentarse a los demás órganos constitucionales declarando inconstitucional la disolución del Parlamento y la convocatoria de elecciones anticipadas. Se ha producido, dice, una reforma de la Constitución por una vía «ahorrativa».

Todos estos hechos son de tal magnitud que han afectado decisivamente el lugar que ocupan los partidos políticos, los órganos constitucionales y los propios ciudadanos, y las relaciones que mantienen todos ellos entre sí, dentro de la democracia parlamentaria diseñada por la LFB. Sin duda, ha sido uno de los momentos importantes en la evolución constitucional del sistema configurado por la LFB.