

ACERCA DE LA DISOLUCION DEL BUNDESTAG, EL 7 DE ENERO DE 1983 *

(Sentencias del Tribunal Constitucional de 11 y 12 de enero de 1983 y
de 16 de febrero de 1983)

FERNANDO SAINZ MORENO

SUMARIO: I. PRECEDENTES.—II. EL PROBLEMA DE LA DISOLUCIÓN ANTICIPADA DEL BUNDESTAG.—III. LAS RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL FEDERAL: 1. Sentencia sobre cuestiones procesales y de legitimación: A) Sentencia de 11 de enero de 1983. B) Sentencia de 12 de enero de 1983. 2. Sentencia sobre el fondo del asunto, de 16 de febrero de 1983.

I. Precedentes

El 6 de enero de 1983 el Presidente de la República Federal de Alemania, Carstens, firmó la disolución del Bundestag después de haber agotado el plazo de veintiún días que el artículo 68 de la Ley Fundamental le concedía para hacerlo. «La decisión ha sido muy difícil», dijo el Presidente a los periodistas al anunciar su resolución. Era la segunda vez, en los treinta y cuatro años de historia de la República Federal, que un Presidente disolvía el Bundestag.

La primera vez tuvo lugar en el año 1972, cuando el Gobierno Brandt/Scheel perdió la mayoría en el Bundestag. Pero aquella no fue una pérdida absoluta, sino sólo la pérdida de una mayoría «estable». Así, por ejemplo, en la votación del «Einzelplan des Bundeskanzleramts in Bundeshausplan» para 1972 se produjo un empate —247 votos contra 247— con el

* El Decreto de disolución de la IX Legislatura del Bundestag, firmado el 6 de enero de 1983, entró en vigor el día 7 de enero de 1983, fecha en que fue publicado en el «Bundesgesetzblatt». El texto del Decreto dice así: «De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 68 de la Ley Fundamental, y a propuesta del canciller federal, disuelvo la IX Legislatura del Bundestag. Este Decreto entra en vigor el día 7 de enero de 1983. Bonn, a 6 de enero de 1983. El presidente federal, Carstens; el canciller federal, Helmut Kohl.»

El mismo día 7 de enero se publicó otro Decreto de convocatoria de elecciones para el 6 de marzo de 1983.

consiguiente rechazo del proyecto (28 de abril de 1972). El día antes, sin embargo, se había superado la votación de confianza planteada por la CDU/CSU contra el Canciller Brandt: El candidato Barzel, sólo obtuvo 247 votos en lugar de los 249 necesarios. No obstante, era tan notorio que el Gobierno carecía irremediabilmente de mayoría suficiente para gobernar que nadie opuso objeción grave cuando el 22 de septiembre de 1972 el Canciller Federal planteó una cuestión de confianza y el propio Gobierno tomó la decisión de que sus miembros no participaran en la votación, dándose, como consecuencia de ello, el resultado de 233 votos afirmativos contra 248 negativos. El Presidente Federal, Heinemann, no dudó entonces en disolver el Bundestag aquel mismo día (sin embargo, la posibilidad de que esta disolución pudiese ser calificada como una «desviación del procedimiento» fue advertida por parte de la doctrina; véase LAUVAUX: *La dissolution des Assemblées parlementaires*, París 1983, p. 272).

Diez años después las cosas han sucedido de modo distinto (1). El Presidente Federal, Carstens, tardó veintiún días en decidirse a disolver el Bundestag, agotando el plazo previsto en el artículo 68 de la Ley Fundamental. La decisión no fue fácil, según el propio Presidente explicó en una intervención transmitida por televisión el día 7 de enero de 1983. El Presidente podía —debía— rechazar la petición de disolver la Cámara que le dirigía el Canciller Federal si, a su juicio, no se daban los presupuestos constitucionales para esta disolución. Y esta duda la tuvo hasta el último momento. Al día siguiente, 8 de enero de 1983, los periódicos alemanes reproducían el texto literal de la intervención del Presidente. Es interesante traducir aquí ese texto porque aclara los precedentes de la cuestión. Dice así (2):

«Hoy he disuelto el Bundestag y convocado elecciones para el día 6 de marzo.

Debido a que esta cuestión ha ocupado muy intensamente a la opinión pública en los últimos meses, me siento obligado a dar una explicación sobre el fundamento de mi decisión. No ha sido una cuestión fácil. He agotado el plazo que la Ley Fundamental concede para ello. Todo lo que sobre el tema se ha dicho en el Bundestag lo he examinado cuidadosamente. He hablado con el Canciller Federal, con los Presidentes de los partidos representados en el Bundestag, con los Presiden-

(1) Una descripción cronológica muy detallada de la crisis de la coalición SPD («Sozialdemokratische Partei Deutschlands») y FDP («Freie Demokratische Partei») que apoyaba al gobierno Schmidt-Genscher y del cambio de gobierno producido como consecuencia de la nueva coalición FDP («Freie Demokratische Partei Deutschland»), CDU («Christlich Demokratische Union»), CSU («Christlich Soziale Union»), que dio lugar a un voto de censura constructivo por virtud del cual fue elegido canciller el Doctor Kohl, se encuentra en la crónica de KLAUS BOHNSACK «Die Koalitionskrise 1981/1982 und der Regierungswechsel 1982»; publicada en *Zeitschrift für parlamentsfragen* (1) 1983, pp. 5 y ss.

(2) Publicado en *Frankfurter Allgemeine* el 8 de enero de 1983, p. 2.

tes de los grupos parlamentarios en esos partidos, con los Presidentes del Bundestag y del Bundesrat, con mis predecesores en el cargo de Presidente Federal, así como con los Ministros Federales de Interior y de Justicia, competentes en cuestiones constitucionales.

También he examinado cuidadosamente los argumentos de muchos ciudadanos que me han escrito o que han expuesto su opinión públicamente. Doy las gracias a todos aquellos que se han dirigido a mí.

Me encuentro ante una situación en la cual todos los partidos con representación parlamentaria —aunque por diferentes motivos— consideran necesarias unas elecciones. Esto lo han declarado a la opinión pública y me lo han comunicado directamente, de modo inequívoco. En mis últimas conversaciones con ellos, y al hacerles esa pregunta, me lo han confirmado expresamente. La constatación de que para todos los partidos son necesarias nuevas elecciones, es algo importante. Pero la disolución anticipada del Bundestag sólo puede decidirse cuando se dan los presupuestos exigidos por la Constitución.

Un camino posible para adelantar las elecciones, a saber, una modificación de la Ley Fundamental que atribuya al Bundestag el derecho a su autodisolución, ha sido considerado pero no se ha llegado a realizar.

Por ello sólo se pueden convocar elecciones anticipadas a través de los procedimientos previstos en el derecho constitucional vigente, esto es, o bien por la dimisión del Canciller Federal o bien por la negativa del Bundestag a aprobar una moción de confianza planteada por el Canciller Federal.

A menudo se ha dicho que el Canciller Federal debería dimitir para abrir el camino hacia nuevas elecciones. Sin embargo, esto hubiese sido un camino muy complicado porque en ningún caso el Presidente Federal hubiera podido disolver el Bundestag por la sola dimisión del Canciller Federal. Antes hubiese sido necesario realizar varias elecciones para designar un nuevo Canciller Federal. Sólo si en ninguna de estas elecciones se alcanzase una mayoría absoluta de votos podría ser disuelto el Bundestag.

Por ello, el Canciller Federal se decidió a plantear una moción de confianza en el Bundestag. El 17 de diciembre esa moción fue rechazada por la Cámara y el Canciller Federal me propuso la disolución del Bundestag. De esta manera se cumplían los presupuestos fijados expresamente por la Ley Fundamental para la disolución del Bundestag y yo debía

entonces examinar si el camino propuesto era viable constitucionalmente y, en caso afirmativo, si la disolución propuesta era también, desde el punto de vista político, correcta o al menos admisible. No quiero ocultar que estas consideraciones me han preocupado.

En primer lugar debo dejar claro que yo no podía disolver el Bundestag si, según mi conciencia, pudiera haberse logrado una mayoría en la Cámara por un camino distinto del de las elecciones anticipadas, que lesionan los intereses de la minoría. Sin embargo, esta situación, pienso, no se ha producido. El Gobierno y los partidos de la coalición anunciaron, inmediatamente después del cambio de Gobierno producido en el otoño, que se celebrarían nuevas elecciones en marzo. Si el momento previsto por ellos para la celebración de las elecciones les era especialmente favorable desde el punto de vista de la táctica electoral, esto es algo que no puede presumirse. La oposición, por su parte, y con independencia de sus reservas sobre el método elegido, no ha opuesto objeciones a la fecha prevista para las elecciones.

Las objeciones contra el procedimiento seguido no son graves desde mi punto de vista. En primer lugar no es posible que el Presidente Federal pueda prejuzgar cuáles han sido las razones que han movido a cada uno de los diputados a negar su confianza al Canciller Federal. Yo debo aceptar los fundamentos expuestos públicamente. Tales fundamentos han consistido, según lo declarado por los partidos de la coalición, en que el nuevo Gobierno sólo gozaba de su apoyo para unas circunstancias material y temporalmente determinadas.

Han declarado que querían, en primer lugar, aprobar el presupuesto junto con alguna de las leyes que lo desarrollan y después celebrar elecciones. En consecuencia, el Presidente del Grupo Parlamentario CDU/CSU declaró en el Bundestag, el 14 de diciembre, que su grupo no estaba en condiciones de apoyar a este Gobierno o a cualquier otro Gobierno sin que previamente se celebraran elecciones. El portavoz del Grupo Parlamentario FDP ha declarado que la confianza necesaria para realizar el programa de gobierno estaba ya agotada. En nuestra última conversación celebrada el miércoles, los partidos de la coalición me han confirmado expresamente su postura.

Estos son hechos que no puedo pasar por alto. De ellos se deduce, según mi conciencia, que ya no existe una mayoría parlamentaria capaz de apoyar la política del Gobierno. En esta situación crítica, me parece que tiene fundamento la

petición que todos los partidos me han dirigido de que se celebren nuevas elecciones.

Sin embargo, algunos opinan que la situación podrá ser, después del 6 de marzo, aún más difícil de lo que es ahora. Esta posibilidad nadie la puede excluir de hecho y yo mismo la he examinado atentamente. Pero una incertidumbre de esta naturaleza existe siempre en toda elección. De modo que cuando por otras razones la convocatoria de elecciones parece justificada, no debe ser rechazada, en mi opinión, por el mero hecho de que su desarrollo resulte incierto.

Para terminar, me dirijo a todos los partidos que van a tomar parte en las elecciones. Yo les pido vehementemente que en la campaña electoral se comporten objetiva y correctamente, que prescindan de los ataques personales y que se atengan al principio de la veracidad. Este ruego lo pronuncio al mismo tiempo en nombre de millones de conciudadanos que esperan de los políticos argumentos objetivos y no polémicas.

Los partidos se dedican con todas sus fuerzas a solucionar los problemas que tenemos planteados. Nadie debería negarles su buena voluntad. Yo pido a los conciudadanos y conciudadanas electores que hagan uso de su derecho al voto. Ante nosotros tenemos decisiones de la mayor trascendencia. Todos deben colaborar en ellas mediante su participación en las elecciones.»

Al Presidente de la República Federal no le cabía, pues, la menor duda sobre su derecho a disolver o no disolver el Bundestag según se dieran o no los presupuestos establecidos por la Constitución para efectuar dicha disolución. La valoración de esos presupuestos, como se advierte claramente en el discurso del Presidente, comprende no sólo elementos jurídicos en sentido estricto, sino también un enjuiciamiento político de las circunstancias en que la decisión ha de producirse. Pero en todo caso, el Presidente quiso dejar claro que la voluntad concorde de todos los partidos no era suficiente para disolver el Bundestag. «La disolución anticipada del Bundestag —dijo— sólo puede decidirse cuando se dan los presupuestos exigidos por la Constitución». Veamos cuáles son.

II. El problema de la disolución anticipada del Bundestag (3)

Como es sabido, la Ley Fundamental redactada bajo el recuerdo de las situaciones creadas en la época de la Constitución de Weimar, ha intentado impedir o al menos dificultar en lo posible la disolución anticipada del Bundestag. Por ello no ha concedido a éste el derecho a su autodisolución. Al Presidente Federal sólo se le permite decretar la disolución de la Cámara cuando se dan los presupuestos estrictamente delimitados en los artículos 63 y 68 de la Ley Fundamental.

En el primer caso, se trata del supuesto en el que no se logra la elección del Canciller Federal en el plazo establecido por la Ley Fundamental. El artículo 63 dice:

«Artículo 63. 1. El Canciller Federal es elegido sin debate por el Bundestag, a propuesta del Presidente Federal.

2. Resulta elegido el que reúne los votos de la mayoría de los miembros del Bundestag. El electo deberá ser nombrado por el Presidente Federal.

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

4. Si en dicho plazo no se realizare la elección, se efectuará de inmediato otra votación, resultando elegido el que reciba la

(3) Nota bibliográfica:

BOHNSACK, KLAUS: «Die Koalitionskrise 1981/1982 und der Regierungsweschel 1982», publicado en *Zeitschrift für parlamentsfragen* (1) 1983, pp. 5 y siguientes.

GROTE, GUSTAV: «Das Bundesverfassungsgericht zur Bundestagsauflösung: Welche Sprachregelung bietet das Grundgesetz?», Publicado en *Demokratie und Recht* (1) 1983, pp. 26 y ss.

GUSSECK, LUTZ: «Bundestagsauflösung kraft Richterspruch» en *NJW* (14) 1983, pp. 721 y ss.

LAUBAUN, PHILIPPE: «La Dissolution des Assemblées-Parlementaires», Paris, 1983. Especialmente pp. 267 y ss. El comentario que en este libro se hace al artículo 68 de la Ley Fundamental es anterior a la reciente sentencia del Tribunal Constitucional objeto de esta nota. Sin embargo, el autor analiza la disolución del Bundestag de 22 de septiembre de 1982 que planteó, como hemos visto, un problema semejante a la disolución de 1983, véase pp. 270 y ss.

LIESEGANG, HELMUTH: «Zur Verfassungsrechtlichen Problematik der Bundestagsauflösung», en *NJW* (4) 1983, pp. 147 y ss.

LOPAU, EBERHARD: «Die Auflösung des 9 Deutschen Bundestages durch den Bundespräsidenten am 7. Januar 1983», publicado en *Recht und Politik* (1), 1983.

PÜNTNER, GÜNTER: «Vorzeitige Neuwahlen—ein ungelöstes Reformproblem—», en *NJW* (1) 1983, pp. 15 y ss.

SCHNEIDER, HANS-PETER: «Sibyllinisch oder salomonisch. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Parlamentsauflösung», en *NJW* (28) 1983.

ZEH, WOLFGANG: «Bundestagsauflösung über die Vertravensfrage Möglichkeiten und Grenzen der Verfassung», publicado en *Deitschrift für Parlamentsragen* (1), 1983.

ZEH, WOLFGANG: «Bundestagsauflösung und Neuwahlen», en *Der Staat* (1) 1983, pp. 1 y ss.

ARNDT, CLAUD: «Nistravensvotum und Parlamentsauflösung», publicado en *Recht und Politik*, junio 1983, pp. 65 y ss.

simple mayoría de los votos. Si el electo reuniere los votos de la mayoría de los miembros del Bundestag, el Presidente Federal deberá nombrarlo dentro de los siete días siguientes a la elección; si no alcanzare dicha mayoría, el Presidente Federal, dentro de los siete días, deberá nombrarlo o disolver el Bundestag.»

En el segundo caso, se trata del supuesto en el que una moción de confianza presentada por el Canciller Federal no es aprobada por la mayoría de los miembros de la Cámara. El artículo 68 dice:

«Artículo 68. 1. Si una moción de confianza del Canciller Federal no fuere aprobada por la mayoría de los miembros del Bundestag, el Presidente Federal, a propuesta del Canciller, podrá disolver el Bundestag dentro de un plazo de veintidós días. El derecho a la disolución expirará tan pronto como el Bundestag por la mayoría de sus miembros elija otro Canciller Federal.

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

En este caso, pues, es el propio Canciller Federal quien plantea la moción de confianza. El Bundestag, en cambio, no puede expresar su desconfianza al Canciller Federal, si no es mediante la elección, por mayoría de sus miembros, de un sucesor (art. 67 LF). De acuerdo, pues, con el criterio de los Padres de la Patria —dice el profesor GÜNTER PÜTTNER, en un reciente comentario— (4) el Bundestag debe esforzarse intensamente para formar, por sí mismo, la mayoría necesaria para gobernar y no debe eludir esta responsabilidad provocando su propia disolución. Sin embargo, recuerda PÜTTNER, en la crisis del año 1972 se impuso la teoría de que en situaciones especiales (en aquel momento, la inexistencia de una mayoría segura) podía lograrse una disolución anticipada del Bundestag por la vía del artículo 68 de la Ley Fundamental, procediendo de este modo: El Canciller Federal presenta una moción de confianza al amparo del citado artículo 68 con el propósito de que sea derrotada (lo que se podía conseguir mediante la abstención del Gobierno) y de esta manera alcanzar las deseadas elecciones. El debate que la utilización de este procedimiento produjo dio lugar a que se expusieran algunas objeciones contra el mismo, a saber, el hecho de que tal procedimiento implicaba la utilización del «elemento plebiscitario» que la Ley Fundamental rechazaba expresamente, y el argumento de que ese procedimiento entrañaba un abuso, esto es, una «negativa manipulada del voto de confianza». Otras voces, en cambio, de modo mayoritario, sostuvieron que de esta

(4) PÜTTNER: «Zur Verfassungsrechtlichen Problematik der Bundestagsauflösung», publicado en *NJW* (4) 1983, pp. 147 y ss.

manera se hacía más real el principio democrático y se daba un nuevo sentido, plenamente válido, al artículo 68 de la Ley Fundamental. Pero en aquella ocasión no se utilizó, sin embargo, el argumento de que la disolución del Bundestag fuera inconstitucional. Algunas voces autorizadas, no obstante, pidieron que se buscara un camino «más adecuado» para obtener el resultado de la disolución del Bundestag y exigieron que se modificase la Constitución con el fin de crear la posibilidad de disolver anticipadamente el Bundestag. Se constituyó entonces una Comisión de encuesta para la reforma de la Constitución, la cual propuso la introducción del derecho a la autodisolución del Bundestag.

Según la propuesta de la Comisión, era necesario alcanzar una mayoría de dos tercios con objeto de evitar abusos por parte de la mayoría parlamentaria. Tanto ésta como las demás propuestas de la Comisión, formuladas años después de que hubiese sido superada la crisis de 1972, no fueron tomadas en consideración por el legislador y así, cuando en 1982 se produjo una nueva crisis, seguía siendo el artículo 68 de la Ley Fundamental la única vía para conseguir una disolución anticipada del Bundestag. Si no se quería aceptar ese procedimiento no quedaba más remedio que modificar la Constitución.

Como hemos visto, el Canciller Federal se decidió por seguir, de nuevo, la vía del artículo 68 de la Ley Fundamental, pero esta vez se alzaron voces por todas partes, denunciando que esa vía constituía un uso abusivo del artículo 68 de la Ley Fundamental. Muchos autores propugnaron la reforma de la Constitución para abrir un camino más «limpio» a la disolución del Parlamento. El problema se planteó ante el Tribunal Constitucional y su sentencia fue esperada con expectación inusitada en la República Federal.

III. Las resoluciones del Tribunal Constitucional Federal

La disolución del Bundestag fue, en efecto, impugnada ante el Tribunal Constitucional por cuatro diputados y su decisión esperada con gran expectación en toda la República Federal. El 16 de febrero de 1983 muy próxima ya la fecha fijada para las elecciones (6 de marzo) se dictó la resolución del Tribunal que, al desestimar las demandas, dejaba vía libre para la celebración de las elecciones.

Pero antes de pronunciar esta importante sentencia, el Tribunal Constitucional Federal había rechazado el 11 y el 12 de enero de 1983 otros recursos planteados por electores que se consideraban lesionados por la disolución de la Cámara. Estas resoluciones del Tribunal no entraron en el fondo del asunto, pero es interesante tenerlas en cuenta por cuanto que delimitan la legitimación activa para impugnar ante el Tribunal Constitucional este tipo de decisiones. De ahí que antes de examinar la sentencia

principal, debamos exponer el contenido de estas resoluciones que afectan a cuestiones procesales y de legitimación.

I. SENTENCIAS SOBRE CUESTIONES PROCESALES Y DE LEGITIMACIÓN

A) *La sentencia de 11 de enero de 1983 (5)*

En este caso, el demandante, un elector, solicitaba del Tribunal Constitucional que se dictase una medida provisional para impedir que el Presidente Federal disolviera el Bundestag. El demandante alegaba que la disolución del Bundestag, por la vía del artículo 68 de la Ley Fundamental, tal como había solicitado el Canciller Federal, constituía un uso abusivo del citado precepto y un atentado contra lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley Fundamental, al producir un cese prematuro de los trabajos de esa Cámara.

Durante la tramitación del recurso, el Presidente Federal dictó la resolución de 6 de enero de 1983 disponiendo la disolución del Bundestag. Este hecho produjo, por consiguiente, una alteración en los presupuestos de la demanda al no tener ya sentido la petición de una medida provisional; por tal razón el Tribunal Constitucional interpretó la solicitud del demandante como una petición de declaración de nulidad de la resolución del Presidente. El Tribunal Constitucional en su sentencia declaró, sin embargo, que el ordenamiento vigente no permite la adopción de medidas provisionales como las solicitadas por el recurrente y que,

«del artículo 38 de la Ley Fundamental no deriva el derecho de cada elector a exigir que el Bundestag no sea disuelto anticipadamente por la vía del artículo 68 de la Ley Fundamental»

B) *Sentencia de 12 de enero de 1983 (6)*

La reclamación fue planteada por un ciudadano elector que consideraba inconstitucional la disolución de la 9.^a Legislatura del Bundestag alemán y la convocatoria de nuevas elecciones para el 6 de marzo de 1983. El reclamante sostenía que la cuestión de confianza planteada por el Canciller Federal, la votación celebrada sobre ella en el Bundestag, la propuesta de disolución formulada por el Canciller Federal al Presidente Federal, así como la orden de disolución de la Cámara dada por el Presidente Federal, atentaban contra los artículos 1,2 y 2; 2,1; 20,3; 21,1; 38,1; 39; 36; 64.2 y 68.1 de la Ley

(5) La sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Constitucional Federal de 11 de enero de 1983 ha sido publicada en *Europäische Grundrechte Zeitschrift (EuGRZ)* número 2 de 1983, p. 54.

(6) La sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Constitucional Federal de 12 de enero de 1983 ha sido publicada en *Europäische Grundrechte Zeitschrift (EuGRZ)* de 21 de febrero de 1983, p. 55.

Fundamental. El recurrente anunciaba que en caso de que la elección se realizase plantearía, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 41,2 de la Ley Fundamental y el artículo 48 de la Ley Reguladora del Tribunal Constitucional Federal, por la vía del procedimiento especial de control de las elecciones, una reclamación ante el Tribunal Constitucional. El artículo 41 de la Ley Fundamental dispone, en efecto, que el control de las elecciones compete al Bundestag y que contra la decisión del Parlamento cabe una reclamación ante el Tribunal Constitucional Federal. El artículo 48 de la Ley Reguladora del Tribunal Constitucional Federal dispone que para impugnar una resolución del Bundestag sobre la validez de una elección o sobre la pérdida de la condición de miembro del Parlamento están legitimados, entre otros, un elector cuya pretensión haya sido rechazada por el Bundestag, siempre que, al menos, apoyen su reclamación cien electores. En cumplimiento de este último precepto, el reclamante acompañaba su reclamación con la firma de más de cien electores. El reclamante declaraba que la disolución del Bundestag le producía el sentimiento de que había sido «degradado a la condición de miembro de un rebaño electoral». («zum Stimvieh degradiert»). «Debido a que, decía el recurrente, el Bundestag alemán, fuera de los supuestos excepcionales del artículo 63,4 y artículo 68 —cuyos presupuestos no se dan en este caso— sólo puede ser disuelto en un plazo determinado de antemano, resulta que el modo como han procedido el Gobierno y el Bundestag me ha lesionado en mi derecho electoral, garantizado por la Constitución, en mi dignidad humana y en mi derecho al libre desarrollo de mi personalidad.» «Esta elección innecesaria —continuaba el recurrente— producirá una pérdida de millones, engañará social y políticamente al pueblo y destruirá la credibilidad de los partidos.» El reclamante pretendía además que, mediante una resolución provisional, se suspendiera la realización de las elecciones convocadas para el 6 de marzo.

Frente a esta pretensión, el Tribunal Constitucional declaró que «ni la Ley Fundamental ni ninguna otra Ley prevén un control previo de las elecciones realizado por el Tribunal Constitucional a petición de un elector». En consecuencia, el Tribunal rechazó la reclamación y rechazó, asimismo, la petición de una medida provisional.

Los fundamentos de la resolución del Tribunal fueron los siguientes:

«1. La disolución de la 9.^a Legislatura del Bundestag no lesiona los derechos garantizados al reclamante por el artículo 93,1, número 4a, de la Ley Fundamental y 90,1 de la Ley Reguladora del Tribunal Constitucional Federal. Esta disolución afecta al Bundestag y a sus diputados, pero no afecta de modo inmediato, en sentido jurídico, a cada ciudadano singularmente considerado.

El artículo 48 de la Ley Fundamental garantiza una elección general inmediata, libre, igual y secreta, así como el

derecho electoral. En cambio, del artículo 38 de la Ley Fundamental no deriva el derecho de un elector aislado a impedir que el Bundestag alemán sea disuelto anticipadamente por la vía del artículo 68 de la Ley Fundamental.

Tampoco se ha producido una lesión de lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley Fundamental. La libertad de actuación de los electores garantizada por el artículo 2,1 de la Ley Fundamental no resulta afectada por la disolución del Bundestag y la convocatoria de nuevas elecciones. Tampoco puede hablarse aquí de un atentado contra lo dispuesto en el artículo 1,1 de la Ley Fundamental.

El reclamante no puede invocar tampoco el artículo 39 y el artículo 68 de la Ley Fundamental porque estos preceptos no aparecen mencionados en el artículo 93, párrafo 1, número 4a, de la Ley Fundamental ni en el artículo 90, párrafo 1, de la Ley reguladora del Tribunal Constitucional Federal.

2. El procedimiento utilizado por el reclamante, previsto en el artículo 41,2 de la Ley Fundamental y en el artículo 48 de la Ley reguladora del Tribunal Constitucional Federal presupone, entre otras cosas, que la elección se haya ya celebrado y que contra ella se haya formulado una reclamación de acuerdo con el artículo 2 de la Ley de Control de las Elecciones y que esa reclamación haya sido rechazada por el nuevo Bundestag, de acuerdo con los artículos 11 y 13. Sólo contra esta decisión del Bundestag puede plantearse una reclamación ante el Tribunal Constitucional Federal.

No hay lugar para un procedimiento provisional previo a la celebración de las elecciones tal y como pretende el reclamante, invocando al parecer, los artículos 48 y 32 de la Ley reguladora del Tribunal Constitucional. La jurisdicción del Tribunal Constitucional Federal está regulada exhaustivamente en la Ley Fundamental y en preceptos legales, y debe realizarse sólo a través de los procedimientos previstos en esas normas. El Tribunal Constitucional solamente puede actuar cuando se dan los presupuestos fijados por la Ley y cuando existe un procedimiento específico (véase sentencia BVerfGE 135496; 22 293 298). Ni la Ley Fundamental ni ninguna otra Ley prevén un control previo de las elecciones por el Tribunal Constitucional, a instancia de un elector.

3. Si se rechaza la reclamación planteada y se declara inadmisibles un examen previo de las elecciones antes de que éstas se realicen, no tiene lugar la concesión de la medida provisional pedida por el reclamante.»

2. SENTENCIA SOBRE EL FONDO DEL ASUNTO.

La sentencia de 16 de febrero de 1983 (7)

Las sentencias anteriores, pues, no entraron en el fondo del asunto. En cambio el Tribunal Constitucional declaró admisibles las demandas interpuestas por cuatro diputados contra la disolución del Bundestag, planteadas por la vía de los conflictos entre órganos («Organstreitigkeiten») regulada en el artículo 93,1 de la Ley Fundamental y en los artículos 13,5; 63 a 67 de la Ley reguladora del Tribunal Constitucional (8). En sus demandas, los recurrentes formulaban la pretensión de que el Tribunal declarase:

«Que la resolución del Presidente Federal de 6 de enero de 1983, publicada el 7 de enero, de disolver la 9.^a Legislatura del Bundestag infringe el artículo 68 de la Ley Fundamental y lesiona o daña directamente al estatuto de diputados que a los demandantes garantiza el artículo 38,1 de la Ley Fundamental.»

Además, dos de los cuatro demandantes pedían también que la declaración se extendiese a la convocatoria de nuevas elecciones.

El Tribunal, después de declarar que las demandas eran admisibles al haber sido elegida para plantearlas una vía adecuada, al estar legitimados los demandantes por tener notorio interés en la decisión que postulan y al haberse cumplido los requisitos de forma y plazo, entró en el fondo del asunto y desestimó las demandas.

(7) La sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Constitucional Federal de 16 de febrero de 1983 ha sido publicada, íntegra, en *Europäische Grundrechte Zeitschrift (EuGRZ)* de 21 de febrero de 1983, publicación que reproduce también el texto completo de los votos particulares formulado a la misma; además, la sentencia ha sido publicada en *Neue Juristische Wochenschrift, NJW*, núm. 14 de 1983, pp. 735 y ss.; en *Juristenzeitung, JZ*, núm. 7 de 1983, pp. 244 y ss., y en *Die Öffentliche Verwaltung* núm. 6 de 1983, pp. 236 y ss.

(8) Al Tribunal Constitucional le corresponde decidir «sobre la interpretación de la Ley Fundamental con motivo de conflictos sobre el alcance de los derechos y deberes de un órgano federal supremo o de otros entes que tengan atribuido derecho propio por la Ley Fundamental o por el Reglamento de un órgano federal supremo» (art. 93,1 de la Ley Fundamental).

La tramitación de estos conflictos se encuentra regulada en el artículo 13,5 y en los artículos 63 a 67 de la BVerfGG. Están legitimados para plantearlos el Presidente Federal, el Bundestag, el Bundesrat, el Gobierno Federal o aquellas partes de estos órganos que tengan derecho propio por virtud de lo dispuesto en la Constitución o en los reglamentos del Bundestag y del Bundesrat. Sólo es admisible la demanda cuando el demandante alega que él o uno de sus órganos ha sido lesionado o lo va a ser inmediatamente en los derechos y obligaciones que le confiere la Ley Fundamental, por una acción u omisión del demandado.

La decisión del Tribunal debe concretar si la acción u omisión denunciadas atentan contra una prescripción de la Ley Fundamental. En su resolución, el Tribunal puede incluir al mismo tiempo la decisión de una cuestión jurídica relevante para la interpretación del precepto de la Ley Fundamental del cual depende la resolución del conflicto (art. 67 de la BVerfGG).

Sobre la admisibilidad de las demandas hubo unanimidad en la Sala; en cambio sobre el fondo del asunto sólo hubo mayoría de votos (los apartados C I y II fueron aprobados por siete votos contra uno, y el apartado III por seis votos contra dos). Tres magistrados disidentes formularon votos particulares: El magistrado Zeidler declaró su conformidad con el fallo, pero no con la fundamentación del mismo; el magistrado Rinck declaró su disconformidad con el fallo; y el magistrado Rottmann también manifestó su disconformidad con el criterio mayoritario de la Sala, y formuló un voto particular en el que expuso la tesis de que el Bundestag no podía haber sido disuelto.

Pero el fondo del asunto, como hemos dicho, fue resuelto por el Tribunal desestimando las demandas en base a la argumentación que a continuación se transcribe:

«Las demandas carecen de fundamento. Las resoluciones del Presidente Federal de 6 de junio de 1983 sobre la disolución de la 9.^a Legislatura del Bundestag y sobre la convocatoria de elecciones para el día 6 de marzo de 1983 no infringen la Ley Fundamental. Son resoluciones compatibles con el artículo 68, párrafo 1.^o, inciso 1, de la Ley Fundamental. Tales resoluciones ni lesionan ni dañan la condición de diputados del Bundestag que tienen los demandantes y que está garantizada por el artículo 38, párrafo 1.^o, inciso 2, de la Ley Fundamental.

En los escritos de demanda se hace constar que el objeto del presente conflicto orgánico lo constituyen las mencionadas resoluciones de 6 de enero de 1983 sobre la disolución de la 9.^a Legislatura del Bundestag y la convocatoria de elecciones para el día 6 de marzo de 1983. La constitucionalidad de la resolución sobre convocatoria de nuevas elecciones depende exclusivamente, en el presente caso, de la constitucionalidad de la resolución de disolución del Bundestag; en este supuesto no existen motivos para pretender independientemente la inconstitucionalidad de la convocatoria de nuevas elecciones ni, tampoco, esos motivos han sido invocados por los demandantes.

El criterio para juzgar la cuestión planteada consiste en confrontar las resoluciones del Presidente Federal con lo dispuesto en los artículos 38, párrafo 1.^o, inciso 2, en relación con el artículo 39 párrafo 1 y el artículo 68 de la Ley Fundamental. El *status* de los demandantes como diputados garantizado

por el artículo 38 de la Ley Fundamental, resultaría lesionado si estas decisiones del Presidente Federal infringieran lo dispuesto en el artículo 68 de la Ley Fundamental.

1. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 68, párrafo 1.º de la Ley Fundamental, el Presidente Federal puede disolver el Bundestag, a petición del Canciller Federal en el caso de que una moción de confianza planteada por el Canciller no haya obtenido la mayoría de votos emitidos por los miembros del Bundestag. El derecho de disolución sólo puede ejercitarse en el plazo de veintiún días. Este derecho decae en el mismo momento en que el Bundestag elige a otro Canciller Federal por mayoría de sus miembros (art. 68, párrafo 1.º inciso 2). Entre la petición del Canciller Federal y la votación en el Bundestag deben transcurrir al menos cuarenta y ocho horas (artículo 68, párrafo 2). La orden de disolución dictada por el Presidente Federal necesita para su validez el refrendo del Canciller Federal, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 68, párrafo 1.º, de la Ley Fundamental.

2. La disolución del Bundestag o la negativa a disolverlo es una decisión política que corresponde a la discrecionalidad del Presidente Federal. Así resulta inequívocamente del texto literal del artículo 68, párrafo 1.º, de la Ley Fundamental, que dice que el Presidente Federal "puede" disolver el Bundestag; frente a esta expresión cabe contraponer el ejemplo que proporciona el artículo 67 de la Ley Fundamental, según el cual el Presidente Federal "debe" nombrar al Canciller Federal que ha sido elegido por el Bundestag como consecuencia de una votación de "censura constructiva". En favor de una discrecionalidad del Presidente Federal habla también el sentido del artículo 68 de la Ley Fundamental: este precepto permite la disolución sólo en el caso de que tres órganos constitucionales supremos —Canciller Federal, el Bundestag y el Presidente Federal— hayan tomado esa decisión a través de un procedimiento escalonado en el que ejercen su propio margen de apreciación política. El sentido de este modo de proceder sólo puede consistir en impedir que la disolución del Bundestag se produzca por la decisión aislada de uno sólo de los órganos constitucionales mencionados; tal disolución sólo es posible cuando actúan conjuntamente los tres órganos, los cuales, de esta manera, se someten a un control político recíproco. Todo ello atribuye al Presidente Federal un ámbito propio de actuación y apreciación política que, igual que sucede en el caso del artículo 63, párrafo 4, y en el caso del artículo 81 de la Ley

Fundamental, no le constriñe, en esta materia conflictiva, a actuar como un mero representante y a dictar un mero acto de ejecución.

3. Sin embargo, sólo se reconoce un ámbito de discrecionalidad al Presidente Federal por aplicación del artículo 68,1 de la Ley Fundamental, cuando en el momento de tomar su decisión se cumplen los presupuestos jurídico-constitucionales previstos en el artículo 68,1 de la Ley Fundamental. La constitucionalidad de su decisión depende, por ello, de que los presupuestos de hecho del artículo 68 de la Ley Fundamental se cumplan de modo constitucional. El artículo 68 de la Ley Fundamental regula un supuesto de hecho temporal dividido en varios períodos; al final del mismo, si es que el procedimiento no termina antes, se produce la decisión del Presidente Federal. Las inconstitucionales que se hayan podido ir produciendo a lo largo de este proceso afectan a los presupuestos de la decisión que el Presidente Federal ha de adoptar cuando el Canciller Federal le propone la disolución. En el supuesto de que no se hayan cumplido de modo constitucional los requisitos formales o materiales que constituyen el presupuesto de hecho del artículo 68 de la Ley Fundamental, el Presidente Federal no puede disolver el Bundestag; en tal supuesto no existe discrecionalidad del Presidente.

II

Ninguna de las partes en este proceso discute que se hayan seguido los trámites que según el tenor literal del precepto han de cumplirse para llegar a la disolución del Bundestag el 6 de enero de 1983, pero los demandantes ponen en duda que con ello se hayan cumplido los requisitos que constituyen el presupuesto de hecho del artículo 68,1 de la Ley Fundamental. Según su punto de vista, la orden de disolver el Bundestag sólo es constitucional cuando el Canciller Federal ha planteado la cuestión de confianza con la finalidad de obtener la aprobación de la mayoría de los miembros del Bundestag y, de esta manera, poder superar una crisis política de Gobierno. Los demandantes, pues, consideran que ello es un requisito que forma parte del presupuesto de hecho del artículo 68,1 de la Constitución; así pues, en este sentido, consideran que debe existir una situación "material" de disolución.

1. El texto literal del artículo 68,1 de la Ley Fundamental no contiene, sin embargo, tal elemento material en su presupuesto de hecho. Ese presupuesto no está incluido en el significado de la palabra "confianza" que utiliza el artículo 68,1 de la Ley Fundamental. El sentido jurídico que este precepto tiene en la Ley Fundamental está determinado por la historia constitucional. Era —junto con el concepto de "responsabilidad" del Canciller del Reich— el concepto central utilizado cuando se estableció el sistema de gobierno parlamentario en el Reich, primero al final del Reich Imperial por la Ley de modificación de la Constitución de 28 de octubre de 1918 (según la cual el Canciller del Reich necesitaba para ejercer su cargo de la confianza del Reichstag ante el cual era responsable por el ejercicio del mismo, art. 15), y luego en la Constitución de Weimar (según la cual el Canciller Federal y los Ministros del Reich necesitaban para ejercer sus cargos de la confianza del Reichstag, de modo que cualquiera de ellos podía ser obligado a dimitir cuando el Reichstag les retiraba la confianza mediante una resolución expresa, art. 54).

Confianza, en este sentido, significaba que el Gobierno del Reich dependía de la confianza del Reichstag y que la retirada de la confianza, manifestada mediante una resolución formal de esa Cámara, le obligaba a dimitir. En sentido positivo, significaba que el Canciller y su programa de gobierno necesitaban el apoyo parlamentario expresado formalmente; en sentido negativo, que la retirada de la confianza o la aprobación formal de un voto de censura, implicaba la pérdida de este apoyo y traía como consecuencia el cese del Gobierno o de alguno de sus Ministros. Todo ello, sin embargo, comenzó a debilitarse a partir del año 1920 cuando se adoptaron una serie de resoluciones tolerantes frente a Gobiernos apoyados por minorías (cfr. E. R. HUBER: *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, tomo VI (1981), pp. 329 y ss.).

También en el texto del artículo 68 de la Ley Fundamental la confianza significa la aprobación por los diputados, expresada formalmente en el acto de una votación, de la persona y del programa del Canciller Federal; mediante esta votación los diputados apoyan, al menos en sus líneas generales, el programa de gobierno propuesto por el Canciller o una determinada decisión o conducta a la cual el Canciller Federal vincula la cuestión de confianza. En este sentido, la elección del Canciller Federal, realizada de acuerdo con el artículo 63 de la Ley Fundamental, implica, en el fondo, el otorgamiento de la confianza parlamentaria.

Que en un sistema parlamentario esta "confianza" pueda ser discutida por los diputados ante cualquier situación política nueva, por tanto que esta confianza no esté, por su naturaleza, asegurada permanentemente, 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 Ley Fundamental garantiza el ejercicio libre de su mandato representativo.

Lo mismo sucede con el concepto de "censura" del artículo 67 de la Ley Fundamental. Tal "censura" no implica un reproche contra el Canciller Federal por el incumplimiento de un deber, sino que significa, sólo, que la mayoría de los diputados no está dispuesta a apoyar, ni siquiera a soportar, al Canciller Federal actual o a su programa de gobierno. El artículo 68 de la Ley Fundamental es aplicable a todo Canciller Federal y no sólo al "Canciller de la mayoría" que pretenda que se celebren nuevas elecciones. De su tenor literal no se deduce que el Canciller Federal "sólo" pueda presentar una moción de confianza "con la finalidad" de conseguir el apoyo parlamentario para su Gobierno, o de fortalecer este apoyo; el tenor literal del precepto, en sí mismo considerado, no excluye que detrás de la cuestión de confianza pueda ocultarse la voluntad política de conseguir por esta vía la disolución del Bundestag, esto es, de conseguir que los diputados con su voto permitan utilizar tal vía con este fin. Cuando se somete a votación una cuestión de confianza se coloca "necesariamente" al Bundestag ante la alternativa de otorgar la confianza o abrir el camino hacia nuevas elecciones. La negativa de la confianza expresada en una votación realizada de acuerdo con el artículo 68,1.º de la Ley Fundamental no implica que los diputados no quieran más tarde elegir de nuevo al Canciller Federal actual (eventualmente después de celebradas nuevas elecciones) y apoyarle parlamentariamente.

2. Sin embargo, con esto sólo se quiere decir que el artículo 68,1 de la Ley Fundamental, según su tenor literal, es una norma abierta, cuyo significado se concreta por su propia estructura interna y por el sentido que recibe de su posición y de su valor en el sistema global de la Constitución; tal sentido lo aclara también el fondo histórico constitucional del cual fue obtenida esta regla y, asimismo, el modo como ha sido utilizada por los órganos superiores de la Constitución desde el momento en que la Ley Fundamental entró en vigor hasta el momento presente.

El análisis del uso que los órganos constitucionales supremos han hecho de una norma constitucional, no permite, por

sí sólo, determinar el valor jurídico que esta norma tiene, sino el que se le atribuye a determinadas situaciones. Pero este análisis implica reconocer el hecho de que las normas constitucionales, debido a la peculiaridad de la materia que regulan, tienen con frecuencia un alto grado de generalidad que necesita ser concretizado antes de que la norma pueda ser aplicada a un caso singular, lo cual, por otra parte, no es algo extraño en otras zonas del ordenamiento jurídico. La facultad de realizar tal concretización en materia de derecho constitucional federal no corresponde sólo al Tribunal Constitucional, sino también a otros órganos constitucionales superiores. Es obvio que al realizar esta concretización hay que tener en cuenta las valoraciones, decisiones fundamentales, principios y normas de la Constitución. No es lícito pues, producir por esta vía rupturas en el orden constitucional. Tratándose, por lo tanto, de la concretización de la Constitución entendida como el ordenamiento jurídico fundamental del Estado, parece ineludible que al realizar esa operación, se pretenda conseguir el mayor consenso posible entre los órganos superiores de la Constitución afectados, para lo cual hay que tener en cuenta cuál ha sido la aplicación de la norma a lo largo del tiempo. Este consenso puede tener un peso importante al interpretar la Constitución pero, sin embargo, no es determinante por sí mismo.

a) La sistemática interna del artículo 68 de la Ley Fundamental, así como su posición en la estructura general de la Constitución, expresan con toda claridad que esta norma sirve preferentemente para que a lo largo de la legislatura del Bundestag, el Canciller Federal pueda conseguir o fortalecer su apoyo parlamentario; esta norma pretende impedir una disolución precipitada del Bundestag, así como contribuir a fortalecer la estabilidad política de la relación entre el Canciller Federal y el Bundestag, pero no convierte en inamovible esta relación. El artículo 68 de la Ley Fundamental exige que tres órganos constitucionales diferentes —Canciller Federal, Bundestag y Presidente Federal— coincidan en el mismo juicio; tanto el Canciller Federal como el Bundestag pueden y deben, en el caso de que las circunstancias políticas lo exijan, interrumpir el procedimiento de disolución del Bundestag, incluso cuando la moción de confianza no ha encontrado una mayoría suficiente: El Canciller Federal puede prescindir de presentar al Presidente Federal la propuesta de disolución; el Bundestag puede cortar el proceso hacia su propia disolución

eligiendo un nuevo Canciller Federal; el Presidente Federal no está obligado a asumir la propuesta de disolución que le presente el Canciller Federal, pudiendo dejar caducar un derecho de disolución si no lo ejercita en el plazo de veintiún días. Finalmente, el Canciller Federal puede rechazar el refrendo de la orden de disolución del Presidente Federal en el caso de que, entre tanto, se haya producido una modificación de la situación política. A esto hay que añadir:

b) La Ley Fundamental ha regulado un sistema de gobierno parlamentario de características muy definidas y, al mismo tiempo, mucho más protector de la estabilidad del Gobierno que el sistema vigente bajo la Constitución de Weimar. La designación del Canciller Federal, a diferencia de lo que ocurría en la época de Bismarck y en la Constitución de Weimar, corresponde fundamentalmente al Parlamento (art. 63 de la Ley Fundamental); la revocación del nombramiento del Canciller no se produce por la vía de una simple "caída" sino por el camino de su "sustitución" que solamente puede realizar el Parlamento (art. 67 de la Ley Fundamental); la posición del Canciller es mucho más fuerte al tener el derecho de elegir a sus Ministros y proponer al Presidente Federal su nombramiento y cese (art. 64 de la Ley Fundamental); ninguno de estos preceptos tiene un equivalente en la Constitución de Weimar.

El derecho del Presidente del Reich de disolver el Reichstag previsto en el artículo 25 de la Constitución de Weimar, tenía como único límite el de que la disolución "sólo se produjera una vez por el mismo motivo", límite que no se consideró entonces como un verdadero obstáculo a la disolución; ningún Reichstag de la República de Weimar agotó el período legislativo previsto como normal en la Constitución; tampoco el refrendo por el Canciller Federal de la orden de disolución, exigido por el artículo 59 de la Constitución de Weimar, representó un límite eficaz al derecho de disolución, debido a que el Presidente Federal podía en cualquier momento cesar a un Canciller que se opusiera a su decisión (art. 53 de la Constitución de Weimar). En el proyecto de Constitución de la Iglesia de San Pablo, el derecho de disolución estaba atribuido a la "Jefatura del Reich" (art. 106 del proyecto de Constitución de 1849) y en la Constitución de 1871 del Bundesrat, con la aprobación del Kaiser (art. 24.2); en ninguno de los dos casos, pues, la disolución estaba sujeta al cumplimiento de condiciones materiales de naturaleza jurídico-constitucio-

nal. Por el contrario, la Ley Fundamental excluye el derecho "libre" de disolución. Solamente en los casos del artículo 63,4 y del artículo 68 se abre una vía para que el Presidente Federal pueda disolver el Bundestag si se cumplen estrictos presupuestos jurídico-materiales y formales. La colocación de los supuestos de disolución en el capítulo dedicado al Gobierno Federal muestra su relación con el sistema de gobierno parlamentario tal como está configurado en los artículos 63 y 67 de la Ley Fundamental.

Lo dispuesto en los artículos 63,4 y 68 de la Ley Fundamental sólo permite que el Presidente Federal ordene la disolución del Bundestag cuando no se obtiene la necesaria mayoría para elegir al Canciller Federal (art. 63,2) o cuando un Canciller Federal que está ejerciendo su cargo, no obtiene la confianza del Parlamento en el sentido del artículo 68,1, es decir, no logra el necesario apoyo parlamentario para su persona o su programa de gobierno. También en el caso del artículo 63,4 la disolución depende de una serie de presupuestos; el Presidente Federal sólo puede disolver el Bundestag cuando la mayoría de los miembros del mismo no aceptan su propuesta y no eligen en el plazo de catorce días a otro Canciller Federal.

El artículo 68 de la Constitución, puesto en relación con los demás preceptos del título VI de la Ley Fundamental, opone importantes obstáculos a la disolución del Bundestag; no está previsto pues un derecho de disolución libre.

Considerada la cuestión desde el punto de vista histórico, el artículo 68 de la Ley Fundamental no se dirige tanto contra la autodisolución del Bundestag como contra el derecho de disolución prácticamente ilimitado que el Presidente del Reich tenía bajo la Constitución de Weimar, derecho que sólo necesitaba para ser ejercitado el refrendo de un Canciller Federal fácilmente manejable y manejado.

c) Desde la perspectiva normativa se descubre que la disolución del Bundestag, incluso por la vía del artículo 68 de la Ley Fundamental, presupone siempre una relación política entre el Canciller Federal y el Bundestag y exige, al menos como supuesto de hecho no escrito, que el Canciller Federal no está seguro de poder contar con el apoyo parlamentario constante de la mayoría del Bundestag. En el caso del artículo 63,4 de la Ley Fundamental, el Bundestag puede ser compelido por la amenaza de una posible disolución a elegir un "Canciller de la mayoría"; en el caso normal del artículo 68 de

la Ley Fundamental se trata de garantizar al Canciller Federal un apoyo parlamentario mayoritario. Estos preceptos se dirigen preferentemente a crear, obtener o mantener la "capacidad de gobierno". Sólo cuando la amenaza de disolución ya no es eficaz corresponde a la discrecionalidad del Presidente Federal ejercer el derecho de disolución (en el caso del art. 68 sólo a propuesta del Canciller Federal).

No responde al sentido del artículo 68 de la Ley Fundamental una interpretación de este precepto que permita a un Canciller Federal, cuya mayoría en el Bundestag estuviera fuera de toda duda, provocar una respuesta negativa a una cuestión de confianza sólo con la finalidad de poder disolver el Bundestag; pero, por la misma razón está justificada la disolución por el solo hecho de que en el curso de la legislatura surjan dificultades especiales para realizar los trabajos parlamentarios. Que el Canciller Federal, el Gobierno Federal y el Bundestag deben dedicar toda su energía a desempeñar su tarea, incluso en tales casos, es algo que les impone su deber de actuar en pro del bien común, su deber de ejercitar el poder público que les ha sido conferido y, finalmente, su sentido mismo del Estado.

Es contrario al significado del artículo 68 de la Ley Fundamental pedir la disolución del Bundestag y la convocatoria de nuevas elecciones alegando que el Canciller que ha sido designado por la vía del voto de censura constructivo necesita, además de la legalidad constitucional que le proporciona ese modo de haber sido designado, la legitimidad que le proporcionan unas nuevas elecciones. Contra esta alegación hay que dejar claro que según la Constitución, el Canciller elegido por la vía del artículo 67 de la Ley Fundamental posee también una legitimidad democrática plena. Sería una osadía irresponsable desde el punto de vista de la defensa del Estado de derecho democrático configurado por la Ley Fundamental, menospreciar o socavar los procesos realizados de acuerdo con la Constitución, alegando que exigen una legitimación más amplia. Según la Ley Fundamental, la legalidad constitucional entraña, al mismo tiempo, legitimidad democrática. Una tesis distinta atenta contra el principio fundamental democrático de la libertad electoral, y del mandato libre y representativo de los diputados (art. 38, I de la Ley Fundamental).

En consecuencia, no puede justificar la disolución del Bundestag el hecho de que todos los partidos políticos representa-

dos en el mismo o sus grupos parlamentarios estén de acuerdo en que se celebren nuevas elecciones. Tal acuerdo lo único que demuestra es que no se ha producido un abuso del ejercicio del poder en este caso concreto, pero esa unanimidad no es fundamento jurídico suficiente para ordenar la disolución del Bundestag.

El artículo 68 de la Ley Fundamental exige algo más: el Canciller Federal que pretenda la disolución del Bundestag por la vía del artículo 68 "sólo" puede promover este proceso cuando no tenga la garantía política de poder continuar gobernando, dada la relación de fuerzas que existen en el Bundestag. Para poner en marcha este procedimiento, es necesario que esa relación de fuerzas políticas en el Bundestag perturbe o paralice su capacidad de actuar hasta el punto de que no pueda realizar la política que se propone con la confianza de una mayoría parlamentaria estable. Este es un presupuesto de hecho objetivo, aunque no expreso, para la aplicación del artículo 68,1 de la Ley Fundamental. Tal presupuesto debe darse para que se pueda aplicar constitucionalmente a un caso concreto el procedimiento previsto en el artículo 68 de la Ley Fundamental.

d) Finalmente, también se llega a este resultado si se tiene en cuenta la relación normativa existente entre los presupuestos de disolución de los artículos 63,4 y 68 con el artículo 39 de la Ley Fundamental. En tanto que esos presupuestos limiten la posibilidad de disolver el Parlamento, fortalecen la regla de que el período legislativo es cuatrienal. El artículo 39,1 de la Ley Fundamental no es sólo un precepto técnico electoral que sirve para producir la renovación periódica del mandato de los representantes del pueblo exigido por el principio democrático; sino que también pretende asegurar la capacidad de trabajo del Parlamento en una moderna democracia de masas. Acortar el período legislativo es algo que sólo debe producirse cuando concurren motivos especiales y muy graves, tal como está previsto en los artículos 63,4 y 68 de la Ley Fundamental, a saber, sólo cuando no parece posible garantizar de modo suficiente la capacidad de gobernar ante la relación de fuerzas políticas creada en el Bundestag a lo largo de una legislatura.

3. La historia del origen de este precepto no se opone a esta interpretación, sino que más bien la confirma.

a) El Tribunal Constitucional Federal ha declarado reiteradamente que los trabajos parlamentarios (9) deben ser tratados con cuidado sin distorsionar su contenido y examinándolos en su conjunto con la finalidad de poder precisar su contenido legal objetivo (cfr. BVerfGE 1,299/312/; 6,55/75/; 6,389/431/; 10,234/244; 26,342/367/; 41,291/309/). La llamada voluntad del legislador, es decir, la voluntad de aquellos que han participado en el procedimiento legislativo, sólo puede ser tenida en cuenta al interpretar un precepto, en la medida en que esa voluntad se haya incorporado a su texto. Los trabajos parlamentarios en cuanto expresan la opinión subjetiva de quienes participan en el proceso legislativo no pueden equipararse al contenido objetivo de la ley (BVerfGE 11,126/130/; 13,261/268/; 54,277/298 y ss.).

Si estos datos deben servir o no para la interpretación de la norma constitucional, es algo que aquí no hace falta examinar, pues la Constitución, más que problemas de interpretación legislativa, lo que plantea son problemas de «apertura» de un texto normativo: La Constitución tiene que servir a la unidad política actual del Estado (cfr. HESSE: *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 13.^a ed., pp. 5 y ss). La parte de la Constitución dedicada a la organización del Estado, en la cual está inserto el artículo 68, debe ser interpretada de modo que deje campo libre para posibles cambios en la configuración del Estado (cfr. BOCKENFÖRDE, *NJW* 1976, pp. 2089 y ss; SWEND: *Staatsrechtliche Abhandlungen*, 2.^a ed., pp. 189 y ss). En consecuencia, la historia del origen de esta norma no es del todo relevante para el problema que aquí se plantea, más aún si se tiene en cuenta que para su interpretación no se dispone de firmes fundamentos (BVerfGE 1,117/127) y que, como regla general, los trabajos parlamentarios no suelen tener un valor decisivo para la interpretación de los preceptos (BVerfGE 6,389/431/; 41,291/309/; 45,187/227/).

b) El origen del artículo 68 permite concluir sin dificultad que el poder constituyente se esforzó, mediante esta norma, en trazar límites a una disolución anticipada del Parlamento. Esto coincide con la interpretación que hasta ahora hemos expuesto del precepto. Pero no demuestra inequívocamente,

(9) La expresión alemana «Gesetzesmaterialien» se traduce aquí por «trabajos parlamentarios» dado el significado que a este término se atribuye últimamente en el lenguaje parlamentario español: comprende el conjunto de textos, enmiendas, informes, dictámenes y debates que se producen a lo largo del proceso parlamentario de elaboración de una ley.

en modo alguno, que el poder constituyente quisiera que el artículo 68 de la Ley Fundamental *sólo* proporcionara al "Canciller de la minoría" la posibilidad de pedir la disolución del Bundestag.

Prescindiendo de todas las diferencias de opinión sobre cuestiones concretas, en los debates en el Consejo Parlamentario predominó la idea de que el artículo 68 de la Ley Fundamental era necesario para un "Canciller de la minoría"; así, por ejemplo, los diputados Dr. Dehler y Dr. Von Brentano invocaron durante la discusión del actual artículo 68 de la Ley Fundamental la relación que existe entre este precepto con una posible "mayoría obstruccionista contra el Gobierno" (Dr. Dehler, sesión de 16 de noviembre de 1948, pp. 34 y ss.) o la existencia de un Gabinete de la minoría (Dr. Von Brentano, sesión de 17 de noviembre de 1948, pp. 44 y ss.). La situación política indicada fue descrita, por lo general, como una "crisis parlamentaria" (Dr. Dehler) o como un "caso de conflicto político serio" (Dr. Katz, *ob. cit.*, p. 44). Sin embargo, precisamente en relación a este punto, el Dr. Katz citó también el caso "de que el Gobierno Federal deseara que una cuestión política grave pudiera ser decidida por el pueblo"; pero no es posible, sin embargo, saber con seguridad si el Dr. Katz, al decir esto, tenía presente situaciones políticas que sólo afectan al Canciller de la minoría.

Este resultado es, a la vista de la multiplicidad de las situaciones políticas y a sucesos producidos a lo largo de la República de Weimar, necesariamente vago y en ningún caso perjudicial en el sentido de determinante de un *numerus clausus* de casos posibles. Es más seguro deducir de los trabajos parlamentarios, en relación al artículo 68 de la Ley Fundamental, que las situaciones a las que este precepto es aplicable son aquellas en las que existe una grave perturbación en la relación entre el Gobierno y el Parlamento.

Por el contrario, en los debates de este precepto se introdujo claramente la posibilidad de que el Canciller pudiera plantear la cuestión de confianza para conseguir la convocatoria de nuevas elecciones y no para tratar directamente de la confianza misma (Dr. Von Brentano, *ob. cit.*, p. 28; Dr. Katz, *ob. cit.*, p. 44, y Dr. Dehler, *ob. cit.*, pp. 34 y 28). En el informe de la Comisión dirigido al Pleno no se mencionó a la "cuestión de confianza" como un arma del Gobierno frente al Parlamento, sino al "derecho de disolución" del Presidente Federal. Esto por sí sólo deja suficientemente claro que desde el punto de vista del poder constituyente se introdujo la posi-

bilidad de que el Canciller Federal utilizara el procedimiento del artículo 68 con la finalidad primordial de conseguir nuevas elecciones.

c) No se puede determinar con precisión que el artículo 68 de la Ley Fundamental sólo sea aplicable a los casos mencionados en el Consejo Parlamentario y sólo lo sea en la medida en que conduzca a la convocatoria de nuevas elecciones. Se quiso crear una norma que estableciera límites y eliminara, a la vista de la experiencia de la República de Weimar, peligros para la estabilidad de la nueva república, sin limitar el necesario ámbito de la política. No se quiso crear una "solución patentada" para todos los casos conflictivos imaginables, sino sólo una norma configurada de forma que estuviera garantizado que no se iba a usar abusivamente, haciendo intervenir con este fin al Canciller Federal, al Bundestag y al Presidente Federal, de modo que sus intervenciones produjeran un efecto de control recíproco entre sí. La interpretación del artículo 68 corresponde a esta finalidad.

4. a) Mientras que en la República de Weimar ni un solo Reichstag pudo ejercer sus funciones durante todo el tiempo previsto en la Constitución, en cambio, en los treinta y tres años de historia de la República Federal de Alemania, sólo una vez, en el año 1972, se ha utilizado la disolución del Parlamento para convocar nuevas elecciones por la vía del artículo 68. El artículo 63, párrafo 4, no ha tenido ninguna aplicación. El sistema de voto de censura constructivo del artículo 67 sólo se ha utilizado hasta ahora dos veces, de ellas la primera en 1972 sin éxito. Finalmente, el artículo 81, que de la misma manera que el artículo 67 debe ayudar a resolver perturbaciones graves en la relación del Canciller Federal y el Bundestag, sin necesidad de acudir a nuevas elecciones, no ha sido todavía invocado en ningún caso. Todo esto refleja no sólo la mayor estabilidad de las relaciones de fuerzas entre los partidos, sino también su capacidad de formar mayorías suficientes que hagan posible gobernar, limitándose al extremo la utilización de la medida de disolución del Parlamento por los órganos constitucionales supremos. Pero en ningún caso existe la posibilidad de una autodisolución del Bundestag impuesta por la mayoría imperante en el mismo, posibilidad no prevista por la Ley Fundamental.

b) Aún menos cubre la práctica seguida hasta ahora el que el artículo 68 de la Ley Fundamental pueda ser utilizado por los partidos gubernamentales para elegir un momento

favorable para celebrar nuevas elecciones y lograr así un “premio a la posesión legal del poder” (“Prämie auf den legalen Machtbesitz”).

Por lo demás, parece problemático que el cálculo sobre la obtención de ese premio sea correcto: en Gran Bretaña (país al que siempre hay que referirse en estas cuestiones, porque allí el Primer Ministro, gracias a un uso “consolidado” — *Convention*— elige el momento de celebrar nuevas elecciones antes de que haya transcurrido la legislatura en curso) la oposición ha conseguido la mayoría en la mitad de los casos en los que, desde 1975, se han celebrado elecciones de la Cámara Baja; no puede, por tanto, sostenerse que la mayoría que convoca elecciones obtenga un “premio” por detentar el poder.

c) En el año 1972, el Canciller Federal planteó la cuestión de confianza por la vía del artículo 68 de la Ley Fundamental con la finalidad de disolver el Bundestag, dada la situación de mayoría inestable que en aquel momento existía. En el momento de la votación los miembros del Gobierno no estuvieron presentes (aunque estaban legitimados para votar al ser diputados del Bundestag) con el fin de lograr que la moción de confianza fuera derrotada y abrir así el camino hacia nuevas elecciones. Ninguno de los órganos constitucionales que según el artículo 68 debían intervenir en esta decisión, esto es, ni el Canciller Federal ni el Bundestag, ni el Presidente Federal, manifestaron que tuvieran duda alguna sobre la constitucionalidad de este modo de proceder. Este dato debe ser tenido en cuenta para la interpretación de la norma constitucional que examinamos. Así pues, los órganos constitucionales superiores, al ejercer su deber de concretizar y realizar la Ley Fundamental en la situación política del año 1972, coincidieron en que el procedimiento y la decisión tomada para disolver el Bundestag eran, sin objeción alguna, constitucionales. El Tribunal Constitucional Federal, por tanto, no puede dejar de tener en cuenta el peso de esta convicción diáfana producida al más alto nivel; más aún si se tiene en cuenta que esa interpretación del precepto responde a la misma finalidad que el Consejo parlamentario expresó en su día: abrir la norma para que ésta pueda ser utilizada con el fin de superar situaciones políticas de crisis extraordinaria entre el Canciller Federal y el Bundestag, pero estableciendo al mismo tiempo un límite eficaz al uso de esta norma mediante un procedimiento escalonado sujeto al control libre del Parlamento y de la crítica pública. En esta decisión de los órganos constituciona-

les superiores no se advierte el intento de modificar la Constitución, sino el comienzo de una praxis estatal que intenta afrontar una situación política especial y resolverla por esa vía. El ordenamiento jurídico constitucional no es ajeno pues a la actividad creadora que todo hallazgo y aplicación del derecho entraña. Eso es lo que ha sucedido al aplicar el artículo 68 dentro de sus propios límites; no es posible pues, en este caso, hablar de una ruptura de la Constitución.

5. El Canciller Federal, antes de presentar una moción de confianza con la finalidad de lograr por esta vía la disolución del Parlamento, debe examinar si la relación de fuerzas en el Bundestag se encuentra en una situación tal que hace imposible el apoyo estable de la mayoría para sostener su política; por tanto, debe examinar si en este caso se dan los supuestos de hecho del artículo 68 de la Ley Fundamental. El mismo examen debe realizarlo el Bundestag. Al Presidente Federal, la Ley Fundamental le atribuye en este procedimiento el papel de instancia decisoria neutral (cfr. "Informe escrito del Consejo Parlamentario sobre el Proyecto de Ley Fundamental", página 26). El Canciller Federal no sólo debe examinar si se ha seguido el procedimiento prescrito en todos sus pasos, sino que, después de haber comprobado que estos requisitos se han cumplido, debe aplicar su poder discrecional de adoptar decisiones políticas y, por tanto, examinar si la disolución del Bundestag y la reducción de la legislatura es adecuada a las consecuencias políticas que con tales medidas se pretende alcanzar y puede ser aceptada políticamente por el Presidente Federal.

a) El Tribunal Constitucional Federal ha respetado reiteradamente en su jurisprudencia el margen de apreciación que el legislador tiene cuando adopta decisiones que entrañan la realización de un pronóstico (cfr. BVerfGE 50, 290/333/); 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 (cfr. BVerfGE 46, 160/164/).

El Presidente Federal, cuando examina si la petición y propuesta del Canciller Federal es compatible con el artículo 68 de la Ley Fundamental, no puede invocar otros criterios distintos de los indicados; debe respetar la competencia del Canciller Federal para hacer ese tipo de valoraciones y apreciaciones. Si el Canciller Federal llega a la convicción de que sus posibilidades de actuar políticamente se han agotado, debido a la relación de fuerzas existente en el Parlamento, no

puede el Presidente Federal sustituir su propio juicio sobre la situación política por el del Canciller Federal.

La Ley Fundamental parte de una distribución de las competencias entre los órganos constitucionales superiores según la cual cada uno de ellos es responsable de su propio ámbito de actuación y tiene atribuido, por eso, un cierto margen de discrecionalidad para la adopción de decisiones. De manera que, si según el juicio responsable del Presidente Federal no existe otra decisión que deba ser preferida de modo inequívoco a la disolución propuesta por el Canciller Federal, el Presidente debe aceptar la propuesta del Canciller Federal declarándola compatible con la Ley Fundamental.

b) Todo lo anterior no afecta a la posición del Presidente Federal, el cual debe juzgar por sí mismo la constitucionalidad de los actos procedentes del Canciller Federal y del Bundestag; por tanto, sin estar vinculado a los juicios y valoraciones del Canciller Federal y sin estar tampoco vinculado a la votación del Bundestag, ni a la propuesta de disolución del Canciller Federal.

6. La Sala no desconoce que la Ley Fundamental ha atribuido a los tres órganos constitucionales superiores, por la vía del artículo 68 de la Ley Fundamental, un margen de apreciación y de valoración política más amplio que el que tienen en el ámbito de la creación normativa y de su ejecución; la Ley Fundamental confía, pues, en que esa apreciación se realice adecuadamente a través de un sistema de control político recíproco y de equilibrio político entre los órganos constitucionales que participan en el procedimiento establecido en su artículo 68. Sólo allí donde se han dictado criterios jurídico-constitucionales para regular conductas políticas, puede el Tribunal Constitucional Federal examinar si se ha producido una lesión de los mismos.

III

El examen de las resoluciones adoptadas por el Presidente Federal el 6 de enero de 1983, conduce a la conclusión de que esas decisiones son compatibles con la Constitución.

Los pasos procesales exigidos por el artículo 68 de la Ley Fundamental se han cumplido. Desde el punto de vista jurídico-constitucional nada se puede objetar a que el Presidente

Federal y, antes que él, el Canciller Federal y el Bundestag, hayan llegado a la conclusión de que, dada la relación de fuerzas políticas existente en la novena legislatura del Bundestag, el Canciller Federal no cuenta con la confianza de la mayoría parlamentaria para llevar a término su política. La decisión discrecional del Presidente Federal de disolver la novena legislatura del Bundestag no entraña ninguna infracción de la Constitución.

1. El Canciller Federal tuvo motivos, en diciembre de 1982, para comprobar que no podía contar con una mayoría parlamentaria duradera y estable debido a la situación en que se encontraban los diputados de un partido de la coalición que había puesto fin a esa coalición. Sin embargo, en aquel momento era necesario llevar a término algunas actuaciones urgentes perfectamente delimitadas en cuanto al tiempo y en cuanto a la materia.

El Canciller Federal expuso, al explicar la moción de confianza en la sesión de 17 de diciembre de 1982, que no disponía de un apoyo parlamentario objetivo y temporalmente suficiente. Esto fue corroborado por los portavoces de los grupos parlamentarios de la coalición. Tal declaración ha podido ser puesta en duda por otras opiniones del amplio espectro político del país e, incluso, rechazada por otras voces, pero no es objetable desde el punto de vista constitucional.

a) El Partido Demócrata Liberal (Freie Demokratische Partei; FDP) y el Grupo Parlamentario del Partido Demócrata Liberal, cuyo apoyo político sostenía el Canciller Federal, (dado que era posible pensar en una gran coalición entre los grupos CDU/CSU y el SPD, a la vista de sus firmes declaraciones coincidentes en ese punto), mantenían una profunda polémica sobre la línea política que habían de seguir al terminar la coalición social/liberal. Esta polémica permitía al Canciller Federal sospechar fundadamente que carecía de un apoyo político duradero, sospecha que tenía por fundamento los siguientes sucesos:

a') La coalición social/liberal rota el 17 de septiembre de 1982 puso fin a una comunidad política que había durado casi trece años y que había sido renovada tres veces, calificándose entonces tal ruptura como "el fin de una era". Antes de las elecciones de 1980, el FDP se había comprometido inequívocamente a formar una nueva coalición con el SPD durante la legislatura. En el Congreso Federal del partido, celebrado en

junio de 1980, el Presidente del Partido, Genscher, no sólo declaró que continuar la coalición social/liberal era necesario porque esta coalición era la única capaz de introducir reformas, sino que al mismo tiempo, dirigió duros ataques contra la oposición de entonces, rechazando la elección de su candidato a la Cancillería. Con estas declaraciones electorales que expresamente incluían el apoyo a la reelección del entonces Canciller Federal Schmidt, consiguió el FDP su segundo mayor éxito en las elecciones al Bundestag.

No quedó descartado, sin embargo, que la ruptura de este vínculo en medio de la legislatura pudiera producirse por causa de enfrentamientos muy graves. Después de un debate tormentoso, la Presidencia Federal del FDP, a la cual se había planteado esta cuestión, consiguió el 17 de septiembre de 1982, por la escasa mayoría de 18 votos a favor y 15 en contra, que sus miembros Genscher y Mischnick entrasen en negociaciones para formar una coalición con la oposición de entonces; pero el miembro de la Mesa, Meyer, presentó su dimisión en esa sesión; la Sección correspondiente al Land Schleswig-Holstein se manifestó partidaria de celebrar un Congreso extraordinario del Partido. Todo el mundo tenía la impresión pues de que el FDP se encontraba ante una posible ruptura.

En esta situación crítica, el SPD declaró que los miembros del FDP que no estuvieran de acuerdo con el nuevo curso de los acontecimientos políticos serían bien recibidos en el partido. La presidencia del SPD manifestó: "el SPD ofrece asilo político al liberalismo social que la transformación del FDP condena a la ineficacia" (noticia de prensa del 22 de septiembre de 1982). También en las bases del partido cundía el desaliento. Así, por ejemplo, 116 cargos de la Sección del Land de Hamburgo del FDP, entre ellos los dos Vicepresidentes del Land y otros miembros de la Mesa, adoptaron públicamente una posición contraria a la Presidencia de su Partido. En la opinión pública surgió la impresión de que la Sección del Land de Hamburgo del FDP estaba a punto de escindirse.

El 22 de septiembre de 1982 las Secciones de los Länder de Schleswig-Holstein, Berlín y Hamburgo, así como también la de Bremen, se pronunciaron a favor de un Congreso extraordinario del partido, que debería tener lugar sin demora alguna. Posteriormente, sin embargo, se prescindió de la idea de convocar un Congreso extraordinario pensando en el próximo Congreso ordinario del Partido.

El 26 de septiembre de 1982 se celebraron elecciones al Landtag Hessen. El FDP, que en el año 1978 había obtenido el 6,8 por 100 de los votos, alcanzó sólo el 3,9 por 100 de los votos y no pudo seguir presente en el Landtag.

El 26 de septiembre de 1982 varios cientos de participantes en una reunión liberal de izquierdas, celebrada en Norderstedt, exigieron que se fijaran las metas social-liberales. El mismo día, el Presidente de la Sección de Saarland del FDP, Klumpp, se opuso a una "amplia maniobra de aniquilación" dirigida contra su partido.

El día 28 de septiembre de 1982 fue rechazada por la dirección del FDP, por la escasa mayoría de 18 votos en contra y 17 a favor, la propuesta de un voto de censura constructivo contra el Canciller Federal Schmidt. El compromiso de coalición fue aprobado, sin embargo, sólo por la escasa mayoría de 19 votos contra 16. Como protesta contra esta decisión dimitió el Secretario General del FDP, Verheugen. Esta resolución fue interpretada por los diputados del Bundestag Schuechardt, Bergerowsky y Hölischer como expresión de la resistencia "de una amplia parte del partido contra la carrera de Genscher" (noticia de prensa de 29 de septiembre de 1982).

En las elecciones al Landtag de Baviera de 10 de octubre de 1982, el FDP sufrió un nuevo revés, bajando del 6,2 por 100 de los votos al 3,2 por 100 y, en consecuencia, no obteniendo ningún escaño en el Landtag.

Varias asociaciones de los Länder exigían en aquella época al Presidente Federal del FDP su dimisión. En el mismo sentido una convención extraordinaria del FDP de Baden-Württemberg expresaba la opinión mayoritaria de que el Presidente Federal del FDP había conducido al partido a una situación en la cual se había puesto en peligro su credibilidad, su identidad liberal e, incluso, su misma existencia. Todo esto se dirigía directamente contra la persona del Presidente del partido, pero se presentaba también como una posición frontal de contenido ideológico. Para presidir el Congreso federal del FDP, a comienzos de noviembre de 1982, se presentó el Presidente del Land de Schleswig-Holstein, Ronneburger, como candidato de la oposición. Este justificaba su candidatura como un intento de aglutinar todas las partes del FDP, pero no aclaraba si se mantendría la posición del FDP en su coalición con el CDU y CSU más allá del 6 de marzo de 1983. Sin embargo, el Presidente del partido, Genscher, obtuvo nuevamente la presidencia por 222 votos contra 169, sin que

ello, sin embargo, llevase la tranquilidad al partido. En una resolución sobre el cambio de coalición, la convención del partido desaprobó el modo y la forma en que se había llegado a los pactos de coalición con el CDU/CSU, calificándose los acuerdos celebrados como insuficientes. Una serie de prominentes miembros del partido abandonaron poco antes el mismo, entre ellos, el anterior Ministro de Estado Moersch, el miembro de la Presidencia del FDP y antiguo Secretario de Estado Parlamentario del Ministerio del Interior Von Schoeller, el diputado del Bundestag Hölscher, la señora Matthäus-Maier y la señora Schuchardt, así como el anterior Secretario General del partido, Verheugen. El 28 de noviembre de 1982 un grupo numeroso de antiguos miembros del FDP fundaron un nuevo partido con el nombre de "Liberal demócrata" (noticia de prensa del 29 de noviembre de 1982).

En las elecciones municipales de Hamburgo, celebradas el 19 de diciembre de 1982, el porcentaje de votos obtenidos por el FDP retrocedió del 4,9 por 100 obtenido en las elecciones de 6 de junio de 1982 al 2,6 por 100.

b') Las tensiones producidas dentro del FDP por el cambio de coalición afectaron también al grupo parlamentario del FDP en el Bundestag. La discusión descrita entre partidarios y oponentes al cambio de coalición se reflejó en el grupo parlamentario, si bien es verdad que en forma más atenuada.

El 17 de septiembre de 1982 el grupo parlamentario del FDP se manifestó a favor de entrar en negociaciones con el grupo parlamentario del CDU/CSU. En una votación secreta, sin embargo, sólo se obtuvo una mayoría de 33 contra 18 votos y una abstención. Varios diputados del Bundestag pertenecientes al grupo parlamentario del FDP (Schuchardt, Matthäus-Maier, Hölscher) exigían públicamente que los diputados del Bundestag no participasen en una votación de censura contra el Canciller Federal Schmidt.

Posteriormente, una fuerte corriente de opinión dentro del grupo parlamentario rechazaba el camino iniciado hacia una colaboración con el CDU/CSU. El resultado de las conversaciones sobre la coalición encontraba, poco antes de la votación de censura constructiva, el apoyo de 32 diputados del grupo parlamentario, la oposición de 20 diputados y la abstención de dos diputados. Las diferencias de opinión que allí se pusieron de manifiesto, tuvieron también su clara expresión en el debate sobre la moción de censura, planteada por la vía del artículo 67 de la Ley Fundamental. En la deliberación de la moción

presentada por los grupos parlamentarios CDU/CSU y del FDP, el Presidente del grupo parlamentario, Mischnick, sólo podía hablar en nombre de una parte de los miembros del grupo, porque éste había perdido su unidad como consecuencia de la diversidad de opiniones sobre el procedimiento que se seguía ("*Diario Estenográfico del Bundestag*", sesión número 118, de 1 de octubre de 1982, p. 7184 D).

Importantes diputados pertenecientes al FDP, como el antiguo Ministro Federal Baum y la antigua Ministra de Estado Doctora Hamm-Brügher, rechazaron la nueva coalición con energía.

El diputado Braum veía en el paso que se acababa de dar una desviación del mandato de los electores. A la nueva coalición le faltaba no sólo la legitimación política, sino también una justificación material. Las metas liberales con las cuales el partido se había presentado a las elecciones de 1980, se habían abandonado o quedaban en suspenso. La política de un Estado de derecho liberal quedaba en entredicho. Existían "dudas sobre si la nueva coalición podría entrar en colisión con la libertad". En el ámbito de la economía y de la política social, sólo podrían alcanzarse acuerdos al precio de concesiones que los miembros de la antigua coalición hubiesen rechazado. Después de la formación del Gobierno "la única oportunidad para un nuevo comienzo era celebrar nuevas elecciones. Si no se fijaba con claridad y precisión el plazo para las nuevas elecciones, no podría recuperarse la confianza perdida" (*Diario Estenográfico del Bundestag*, sesión número 118, de 1 de octubre de 1982, pp. 7192 y ss.).

La diputada Doctora Hamm-Brügher manifestó que, en su opinión, el liberalismo político sufría por este conflicto una crisis existencial muy grave. Si los diputados de un grupo parlamentario "que han logrado un buen resultado electoral en base a sus manifiestas declaraciones en favor de una coalición y en contra de otra, pasados dos años, provocan un cambio en el poder, a pesar de sus promesas, sin que previamente se hayan sometido al voto de los electores", se produce una pérdida de la decencia democrática. Los electores deben pues, ser consultados (*Diario Estenográfico*, pp. 7193 y 7196).

Varios diputados que pertenecían al grupo del FDP abandonaron su partido, como ya se ha dicho, y dejaron de colaborar con el grupo parlamentario. Dadas sus reducidas posibilidades personales, resultaba muy difícil que el grupo parlamentario del FDP pudiera contribuir a asegurar el tra-

bajo de Comisiones importantes en el Bundestag alemán (cfr. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* de 4 de octubre de 1982).

c') Las diferencias de opinión surgidas en el grupo parlamentario del FDP y en el mismo partido constituían el fundamento de la decisión de convocar pronto nuevas elecciones para salir de la crisis política. Muchas voces se elevaron en el grupo parlamentario del FDP defendiendo la idea de que la coalición con el CDU/CSU no podía durar hasta el final del período legislativo. Ya desde el comienzo de la actividad de la coalición se puso claramente de manifiesto que estaba prevista una próxima convocatoria de nuevas elecciones. Este punto de partida constituyó la base de varias decisiones conjuntas del FDP y de su grupo parlamentario con los representantes del CDU y del CSU y de sus grupos parlamentarios. La crisis que sacudía al partido no se manifestó desde el comienzo en todos sus detalles, pero era, sin embargo, claramente presumible a la vista del conocido espectro de fuerzas que existía dentro del partido y de su grupo parlamentario. La posibilidad de que el partido se dividiera era perfectamente concebible. En muchas de las decisiones tomadas en el FDP y en su grupo parlamentario se buscaba una «coalición limitada», a la vista de unas nuevas elecciones.

La exigencia de que pronto se celebraran nuevas elecciones no era una cuestión pasajera sino que, por el contrario, estaba presente en toda la actividad de la nueva coalición. Esto se puso de manifiesto expresamente en el Congreso federal del FDP celebrado en 1982 en el que se adoptó el siguiente acuerdo: "La fecha para la celebración de elecciones, fijada antes de la formación del Gobierno Kohl-Genscher para marzo de 1983, es vinculante e irrenunciable para el FDP. El Congreso federal del partido espera del grupo parlamentario del FDP y de los Ministros que pertenecen al FDP que este plazo sea mantenido y cumplido". No existen datos para sostener la idea de que la mayoría de los miembros del grupo parlamentario del FDP cambiaran de opinión después de ese acuerdo y se apartasen de lo pedido por el partido.

d') A esta descripción de la situación política hay que añadir que la nueva coalición sólo estaba prevista para realizar un trabajo limitado. Sólo se había logrado un acuerdo sobre un "programa de necesidad" que parecía inaplazable por exigencias de la política económica y presupuestaria. Prescindiendo de que proyectos de más amplio alcance no podían realizarse por razón de tiempo, dadas las elecciones previstas,

el hecho es que asuntos importantes fueron excluidos de las conversaciones, que se limitaban exclusivamente a cuestiones actuales y necesarias por razón de la situación financiera y económica del Estado. En las manifestaciones de los políticos que dirigían el grupo gubernamental se expuso claramente que la coalición no estaba prevista para decisiones políticas de mayor trascendencia. En el debate sobre la declaración gubernamental, el diputado Doctor Hirsch (FDP) insistió sobre la circunstancia de que el pacto que había servido de fundamento a la coalición y a la declaración del Gobierno contenía pocas precisiones en materia de política interior y de política jurídica. Muchas cuestiones concretas de la política interior habían sido remitidas a Comisiones que, para marzo de 1983, debían preparar propuestas. No existía duda alguna de que aquellas decisiones del Gobierno que afectaran a la materia remitida a las Comisiones o que pudieran ser incompatibles con los principios de una política interior liberal, carecían del apoyo parlamentario del grupo del FDP. El diputado Hoppe (FDP) subrayó, con motivo del debate de la Ley presupuestaria de 1983, que los demócratas liberales, a la vista de la situación económica, se habían decidido en favor del intento de "impedir una ruptura mediante un programa especial presupuestario y de ocupación". El Gobierno sólo había recibido, pues, del grupo parlamentario del FDP, una tarea limitada que quedaba cumplida con la aprobación de la Ley de Presupuestos (*Diario Estenográfico del Bundestag*, sesión número 138, de 14 de diciembre de 1982, p. 8595).

Ante este panorama, puede aceptarse que el Canciller Federal en el mes de diciembre de 1982, teniendo que adoptar decisiones difíciles e inaplazables, planteadas por la economía, el mercado de trabajo, la seguridad exterior y la política interna, y teniendo en cuenta la relación de fuerzas políticas existente, considerase que no tenía sentido esperar que una mayoría estable del Bundestag apoyara su política. Ante esta situación, las fuerzas dirigentes de los partidos de la coalición y una gran mayoría de los diputados incorporados al grupo parlamentario del CDU/CSU y del FDP, decidieron realizar, ya a finales de septiembre, el programa mínimo exigido por las circunstancias, según su punto de vista. Una vez realizado este programa, los diputados de los dos grupos parlamentarios de la coalición consideraron que no era posible llevar adelante otras decisiones del Canciller Federal, ya que el FDP continuaba en este momento considerando que el cambio de coalición provocaba problemas muy difíciles de superar y creía que para

resolverlos, recuperando su cohesión y capacidad de acción, era necesario celebrar pronto nuevas elecciones. Tal como se ha expuesto, no puede sostenerse, desde el punto de vista jurídico constitucional, la idea de que los miembros del grupo parlamentario del FDP y del CDU/CSU, después de haber elegido por mayoría de sus diputados al Doctor Kohl como Canciller Federal, debían mantener juntos la nueva coalición hasta el final del periodo legislativo en curso.

Había que considerar descartada, pues, la posibilidad de que tras el Congreso Federal del partido del FDP se hubiera pronunciado por gran mayoría y con el apoyo de los Ministros del partido que formaban parte del Gobierno, en el sentido de que las elecciones debían celebrarse irrenunciablemente en marzo de 1983, el Canciller Federal pudiera intentar, prescindiendo de todo ello, conseguir la colaboración del grupo parlamentario del FDP para continuar gobernando hasta el término de la legislatura. Por lo tanto, puede aceptarse que este conjunto de circunstancias cubren los presupuestos materiales que el artículo 68 de la Ley Fundamental exige para la disolución del Bundestag.

2. La votación celebrada en el Bundestag sobre la moción de confianza planteada por el Canciller Federal Doctor Kohl, al amparo del artículo 68 de la Ley Fundamental, no plantea objeción alguna desde el punto de vista jurídico-constitucional.

3. La propuesta del Canciller Federal dirigida al Presidente Federal de disolver el Bundestag no presenta vicios jurídico-constitucionales, pues en el tiempo que media entre la votación celebrada en el Bundestag y esta propuesta no ha sucedido ningún hecho conocido que hubiera obligado al Canciller Federal, por razones constitucionales, a reconsiderar su propuesta de disolución.

4. a) No existen elementos de apoyo para considerar que el Presidente Federal, al adoptar su decisión de disolver el Bundestag, haya sobrepasado los límites trazados por la Constitución. El Presidente Federal ha examinado la propuesta que le dirigió el Canciller Federal de disolver el Bundestag y ha considerado que cumplía los requisitos de hecho exigidos por el artículo 68 de la Ley Fundamental.

b) No ha podido probarse que el Presidente Federal, al ejercer su amplia discrecionalidad política, haya atentado contra la Ley Fundamental. El Presidente Federal se ha ajustado a las condiciones impuestas para el ejercicio de su discrecionalidad, apreciando que existía una situación política en la cual

el apoyo parlamentario del Canciller Federal no estaba suficientemente garantizado, ponderando, al mismo tiempo, las consecuencias que hubiera tenido la decisión alternativa de no disolver el Bundestag. No es posible considerar que existe una alternativa claramente preferible a la decisión del Presidente Federal de disolver el Parlamento y, en todo caso, ello no hubiera podido ser examinado por el Tribunal Constitucional Federal.

La coincidencia de los partidos representados en el Bundestag en exigir nuevas elecciones, no limita el margen de discrecionalidad del Presidente Federal pero, sin embargo, es evidente que el Presidente puede ver en este hecho un elemento más a favor de la tesis de que la disolución del Bundestag conduce a un resultado más ajustado al significado del artículo 68 de la Ley Fundamental.

Finalmente, no existe punto de apoyo alguno para sostener que en la decisión de disolver el Bundestag hubiera debido jugar algún papel la consideración de que algunos diputados o grupos parlamentarios pudieran ser eliminados del Parlamento en las nuevas elecciones.

5. La disolución del Bundestag se ajusta a lo dispuesto en el artículo 68 de la Ley Fundamental; por lo tanto, no ha lesionado los derechos que a los demandantes otorga el artículo 38,1, inciso 2, en relación con el artículo 39, párrafo 1.º»

