§ 28

La disolución del Parlamento.

La facultad de disolución es la clave del actual sistema parlamentario. Tal puede decirse con carácter general y para la regulación de la Constitución de Weimar en particular.

I. *Clases de disolución.* En los distintos sistemas de Derecho constitucional, la disolución del Parlamento tiene un significado distinto.

1. *El derecho de disolución monárquico.* En una Monarquía no parlamentaria, la disolución del Parlamento suele tener por finalidad la conservación del predominio del Gobierno monárquico frente a la Representación popular. La facultad de disolución es aquí un arma dirigida contra el Parlamento; el ejercicio

del derecho de disolución suele suponer un conflicto; pero la disolución no es una apelación al Pueblo, ni las elecciones una decisión definitiva, porque el Rey puede repetir la disolución a su arbitrio. Los más célebres ejemplos de ese derecho de disolución monárquico están contenidos en la historia del conflicto prusiano entre el Gobierno del Rey y el Landtag prusiano, de 1862 a 1866, con sus varias disoluciones del Landtag. La impresión de ese acontecimiento fué muy fuerte. Todavía en la Asamblea nacional de Weimar puede percibirse su influencia, que se muestra en haber añadido expresamente en el art. 25, C. a., que el derecho de disolución del Presidente del Reich podrá ejercitarse, "sin embargo, sólo una vez por el mismo motivo". HUGO PREUSS se manifestó de la siguiente manera, respecto a ese postulado: "El sentido de la prescripción ("por el mismo motivo") es claro. El Presidente y el Gobierno no deben tener la posibilidad de intentar, mediante repetidas disoluciones por la misma cuestión—*me acuerdo de la época de los conflictos*—, el hacer poco a poco dócil al Reichstag y al cuerpo electoral." (*Prot.*, página 233.) Bajo la impresión de ese "conflicto", PREUSS llegó, evidentemente, a la consecuencia de que la disolución del Reichstag significa siempre un conflicto y, por lo tanto, algo anormal, serio y que hace acordarse de un golpe de Estado. Esto puede ser acertado para la Monarquía constitucional de estilo alemán, pero no vale para el sistema parlamentario de una República democrática.

2. *El derecho presidencial de disolución.* Artículo 25, C. a.: "El Presidente del Reich puede disolver el Reichstag."

El derecho de disolución es, aquí, un medio necesario y normal del equilibrio y de la apelación democrática al Pueblo. La prescripción del art. 25 de la Constitución de Weimar, de que el Presidente no pueda disolver el Reichstag "más que una vez por el mismo motivo", se refiere sólo al caso de que la disolución se produzca por un conflicto auténtico basado en la clara contraposición de dos opiniones diferentes, y el Pueblo aprueba por la nueva elección, o el punto de vista del Reichstag o el del Gobierno (con el Presidente del Reich), decidiendo de este modo el conflicto. La apelación al pueblo es definitiva y, naturalmente, no puede ser repetida por el mismo motivo, esto es, sobre la mis-

ma divergencia de opinión. Pero eso supone la presencia de un conflicto auténtico.

El derecho presidencial de disolución que compete al Presidente de la República francesa se basa en el art. 5 de la Ley constitucional de 25 de febrero de 1875: "El Presidente de la República puede, de acuerdo con el Senado, disolver la Cámara de los Diputados antes del transcurso del período para el que fué elegida." Aun cuando la facultad de disolución ha dejado de ser efectiva desde 1877, este ejemplo de facultad presidencial de disolución es especialmente instructivo para el conocimiento de la Teoría constitucional. Hay que referirlo a las ideas y construcciones típicas del Estado liberal de Derecho de PRÉVOST-PARADOL, y sólo puede entenderse desde los puntos de vista de la mezcla y relativización de elementos políticos formales propia del Estado de Derecho, que en esto ha llevado a aprovechar formas de organización monárquicas (arriba, página 338).

3. *El derecho ministerial de disolución.* La esencia del derecho ministerial de disolución consiste en que un Gobierno parlamentario—sea el Primer Ministro, sea el Gabinete—, cuando ya no está de acuerdo con él la mayoría en el Parlamento (produciéndose uno de los distintos casos de Gabinete, arriba, pág. 407, enumerados), puede hacer "apelación al Pueblo" e intentar, mediante la disolución del Parlamento y convocatoria de elecciones, ganar una nueva mayoría. Aquí se supone un conflicto entre mayoría parlamentaria y ministros, que el Pueblo decide en definitiva con las elecciones. La disolución no puede repetirse, pues, por causa del mismo conflicto; las elecciones deciden. Esta disolución ministerial ha aparecido con especial claridad sobre todo en la práctica inglesa, si bien el Ministerio como tal no tiene un derecho formal propio de disolución, sino que ésta es adoptada formalmente por una disposición del Jefe del Estado—en Inglaterra, por real decreto.

4. *Autodisolución del Parlamento.* Como nuevo caso de disolución del Parlamento se ha desarrollado la autodisolución, hoy reconocida en las Constituciones alemanas de País (por ejemplo, Constitución prusiana de 1920, art. 14; Constitución bávara de 1919, § 31). Aquí carece de sentido la limitación a una sola vez y al mismo motivo, pues claro está que cada Parlamento sólo una vez puede disolverse a sí mismo.

5. *Disolución por iniciativa popular.* Una última especie de disolución del Parlamento, por iniciativa popular, se encuentra reconocida hoy en Constituciones de Países alemanes (por ejemplo, Prusia, art. 14; Baviera, § 30); pero no cuenta para la Constitución del Reich.

6. Especialidades: cooperación de un Senado (arriba, pág. 348); además, disolución por una "Comisión" especial (art. 14, Const. prusiana), y otras.

II. *El derecho de disolución del Presidente del Reich.*

1. La Constitución de Weimar no conoce otra disolución del Reichstag que la ordenada por el Presidente del Reich (artículo 25, C. a.). Pero el ejercicio de esa disolución, siempre presidencial en cuanto a la forma, puede servir en la práctica a diversas especies de disolución parlamentaria. Normalmente, una disolución del Reichstag ordenada por el Presidente del Reich es una disolución presidencial, no sólo por la forma, sino también por el contenido. Sirve para afirmar la posición independiente del Presidente del Reich frente al Reichstag, haciendo que ante un conflicto entre la mayoría de éste y el Presidente del Reich decida el Pueblo. Sin embargo, junto a eso tiene especial importancia el caso de una disolución del Reichstag, presidencial por la forma, pero ministerial en el fondo. Aquí la disolución ordenada por el Presidente sirve a la finalidad de la independencia del Gobierno y significa una limitación al postulado de que el Gobierno depende de la mayoría del Reichstag. Podría también tener lugar una autodisolución del Reichstag, en la forma de disolución presidencial, verificada cuando el Reichstag mismo deseara la disolución. Por último, sería concebible todavía que el Presidente del Reich se ajustara con su disolución a la voluntad de una minoría, y esto, que en realidad sería una disolución por iniciativa popular, adoptaría la forma de disolución presidencial. La distinción de las diversas especies de disolución es muy significativa, a los efectos de interpretar el art. 25, aun cuando no pueda disponerse de otra forma que a través de la disolución presidencial y el Presidente no pueda ser obligado a ordenar la disolución contra su voluntad.

2. El hecho de que el Presidente del Reich esté ligado, según el art. 50, C. a., para todas sus acciones oficiales, incluso para ordenar la disolución del Reichstag, al refrendo del Canciller o del Ministro competente, suscita la ulterior cuestión de cómo se regulan las dos especies prácticamente más importantes de disolución: la presidencial y la ministerial. Pues sólo el Presidente del Reich puede ordenar la disolución, y sólo con el refrendo del Canciller. Ambas especies de disolución, independientes y separadas, se encuentran así inseparablemente unidas, y si no se logra ganar al Presidente para una disolución ministerial, o al Canciller para una disolución presidencial, no pueden verificarse ninguna de las dos clases de disolución.

Casos ocurridos hasta ahora: Ordenanza del Presidente del Reich de 13 de marzo de 1924 (*Gac.*, I, pág. 173); se disuelve el Reichstag "por haber constatado el Gobierno que la demanda de que no se modifiquen por ahora las Ordenanzas emitidas a base de las leyes de autorización de 13 de octubre y 8 de diciembre de 1923 (*Gac.*, I, págs. 943 y 1179), que considera vitales, no encuentra la anuencia de la mayoría del Reichstag". Además, Ordenanza del Presidente del Reich, 20 de octubre de 1924: "Dificultades parlamentarias hacen imposible el sostenimiento del actual Gobierno y también la formación de uno nuevo sobre la base de la política interior y exterior seguida hasta ahora."

Ambas especies de disolución corresponden al sistema parlamentario de la Constitución de Weimar. De ello pueden resultar dificultades que sólo se resuelven conociendo la significación auténtica de la dependencia respecto de la confianza del Reichstag. El Gobierno necesita la confianza del Reichstag para el ejercicio de su cargo (art. 54); pero el Canciller y, a propuesta suya, los ministros son nombrados por el Presidente del Reich (art. 53). Ya se mostró antes que el art. 54 recibió su contenido propio, en cuanto que sólo el acuerdo expreso de desconfianza representa caso de Gabinete. Por lo tanto, puede haber un Gobierno que ejercite su cargo sin tener la confianza de la mayoría del Reichstag. Todo Gobierno minoritario se encuentra en esa situación. Si el Presidente del Reich nombra un Canciller y dispone con su refrendo la disolución del Reichstag antes de que se haya producido un acuerdo expreso de desconfianza, ello no implica vio-

lación del art. 54, C. a., porque entonces todo Gobierno minoritario representaría tal violación. Esto resulta incuestionable después de la práctica hasta ahora seguida para la formación de Gobiernos en el Reich alemán.

Más difícil es la cuestión cuando existe un acuerdo expreso de desconfianza del Reichstag, teniendo así base indubitable el deber de dimitir, según la letra del art. 54, 2. En este caso puede verificarse la disolución *presidencial* dimitiendo el Gabinete y nombrando el Presidente del Reich uno nuevo, con cuyo refrendo disuelve el Reichstag antes de que pueda ser adoptado un nuevo acuerdo expreso de desconfianza. La disolución *ministerial*, por el contrario, parece estar excluida por completo de este caso, si bien ha de ser considerada en él de modo especial. En las inclinaciones formalistas de la Teoría alemana del Derecho político se aferrará verosímilmente a la letra del art. 54 y negará al Gobierno la posibilidad de apelar al Pueblo frente a un acuerdo expreso de desconfianza. Pero habría que distinguir, al menos, qué especie de mayoría es la que, por un acuerdo de desconfianza, retira aquí al Gobierno la confianza. Si es una mayoría sólida que está dispuesta a formar, por su parte, el Gobierno con directrices políticas claras, sería razonable, si no también obligado, rechazar aquí la disolución ministerial, aun cuando el derecho ministerial de disolución se ajusta con la mayor adecuación a este caso. Pero si la mayoría que ha adoptado el acuerdo de desconfianza no es una mayoría unitaria, y las motivaciones políticas del acuerdo son manifiestamente contradictorias, tratándose de un acuerdo de desconfianza adoptado, acaso, con votos de los populistas, de los comunistas y del partido popular alemán, sería absurdo declarar ilícita aquí la disolución ministerial y exigir del Presidente del Reich que no disolviera antes de haber formado nuevo Gobierno, lo que en realidad implicaría exigir que se tratara como una especie de bien jurídico, protegido por ley constitucional, el estado de incapacidad de gobierno o de "noluntad" de gobierno del Reichstag.

3. Tanto en la interpretación de las prescripciones legal-constitucionales sobre el sistema parlamentario del actual Reich alemán, como en el enjuiciamiento del derecho de disolución de

la Constitución de Weimar, ha de tenerse en cuenta la conexión de ambas instituciones, sin que puedan acentuarse aisladamente y, por lo tanto, de modo excesivo y exclusivista las distintas prescripciones legal-constitucionales. Antes bien, todas ellas se completan en un delicado sistema que deja abiertas las más diversas posibilidades. En el centro se encuentra la facultad de disolución del Presidente del Reich como institución normativa que soporta todo el sistema y modifica todas las demás prescripciones constitucionales, institución cuya finalidad es hacer que decida la voluntad del Pueblo, incluso frente a una mayoría parlamentaria. El Tribunal de Estado de Oldenburgo trató, en su sentencia de 21 de abril de 1925 (*AöR.*, t. 9, 1925, págs. 224 y siguientes), el caso de una disolución de Landtag después de rechazar una declaración de confianza, sosteniendo este punto de vista democrático de que "precisamente por la disolución se pone al Pueblo en condiciones de hacer efectiva su voluntad en el conflicto". El ponente en la Comisión de Constitución de la Asamblea nacional de Weimar DR. ABLAS reconoció y expresó con mucha claridad el mismo pensamiento (*Prot.*, pág. 233): "Ese derecho (el de disolución del Presidente del Reich) va, sin duda, muy lejos; pero tenemos que aprobarlo en todas las circunstancias. El Presidente del Reich ha de tener la posibilidad de apelar al Pueblo contra el Reichstag cuando adquiera el convencimiento de que éste sigue un camino equivocado con sus acuerdos o se encuentra en contradicción con el sentimiento popular. Esto es democrático, y contra la apelación al Pueblo no puede precaverse ningún buen demócrata." Conforme a ese criterio, puede decirse lo mismo para el caso, de gran importancia política, de una disolución dispuesta por el Presidente del Reich, pero, en el fondo, ministerial. Entonces la disolución tiene como fin el de ofrecer la posibilidad a un Gobierno que ha perdido la mayoría en el Parlamento, de suscitar por unas elecciones la decisión de los electores y que decida así la mayoría de los ciudadanos con derecho a voto, frente a una simple mayoría parlamentaria con su agrupación casual y cambiante en fracciones. La finalidad político y jurídico-política de la disolución ministerial que pertenece al sistema de la Constitución de Weimar

desaparecería si se quisiera interpretar el art. 54 sin atención al artículo 25, empeñándose en que el Gobierno del Reich no es hoy más que un accesorio, que cambia automáticamente, de la agrupación de fracciones que cambia por días. Yo aceptaría, por eso, que un Gobierno privado de confianza por acuerdo expreso de desconfianza del Reichstag puede refrendar la disposición del Presidente del Reich disolviendo ese Reichstag. El deber de dimisión fundado en el art. 54, C. a., subsiste, naturalmente; pero en un caso tal habría que esperar la decisión del Pueblo sobre la composición del Reichstag. El deber de dimisión surge cuando la nueva elección no ha arrojado una mayoría del Reichstag a favor del Gobierno, que se ve privado de la confianza del nuevo Reichstag.