

Hartmut Rank* (Alemania)

Una reforma constitucional para aumentar la independencia del Tribunal Constitucional Federal alemán

A constitutional reform to increase the independence of the Federal Constitutional Court of Germany

Eine Verfassungsreform zur Stärkung der Unabhängigkeit des Bundesverfassungsgerichts

Introducción

Desde hace décadas, el Tribunal Constitucional Federal alemán (Bundesverfassungsgericht) goza de una gran credibilidad entre la población alemana. Según las encuestas, aproximadamente tres cuartas partes de los encuestados expresan constantemente su confianza en este tribunal alemán.¹ Esto es esencial para el Estado de derecho:

A lo largo de las décadas de su existencia, el tribunal ha hecho un uso moderado y, en su mayoría, convincente de ella, lo que le ha valido una gran confianza tanto por parte del pueblo como de sus representantes políticos. Y la confianza es la base sobre la que se fundamenta un Estado de derecho.²

* Doctor en Derecho (LL.M.). Director del Programa Estado de Derecho para Latinoamérica de la Fundación Konrad Adenauer; previamente dirigió el Programa para Europa del Sureste y trabajó en la OSCE y la GIZ.

¹ <https://www.das-parlament.de/inland/recht/warum-die-kontrolleure-aus-karlsruhe-hoch-angesehen-sind>

² Nuevas normas para el Tribunal Constitucional Federal: ¿es realmente necesaria la protección?, <https://www.tagesspiegel.de/politik/neue-regeln-fur-das-bundesverfassungsgericht-braucht-es-wirklich-schutz-ist-es-eigentlich-schon-zu-spat-12900997.html>

A finales de 2024, el Parlamento alemán (el Bundestag) decidió incluir en la Constitución una disposición más clara sobre el sistema de elección de jueces,³ en particular la introducción de un mecanismo para resolver los bloqueos en la elección de aquellos. Con ello se pretende garantizar a largo plazo la independencia del Tribunal Constitucional Federal en una época en la que los índices de aprobación y los resultados electorales de los partidos extremistas han aumentado considerablemente.

1. Enmienda a la Constitución aprobada

El 20 de diciembre de 2024, el Bundestag aprobó por amplia mayoría (600 votos a favor, 69 en contra y 64 abstenciones) una modificación de la Constitución. La mayoría necesaria de dos tercios (en la legislatura en cuestión: al menos 489 votos) se superó con creces. El Bundesrat (la segunda cámara del proceso parlamentario alemán) también aprobó la enmienda.⁴ Esta se publicó en el *Boletín Oficial Federal* en ese mismo mes y año.

En la reforma se regula expresamente la composición del Tribunal Constitucional Federal alemán con dos salas (*Senat*, en alemán), de ocho jueces cada una. Los jueces son elegidos (al igual que antes de esta reforma) para un mandato de 12 años, sin posibilidad de reelección.

Además, se establece un límite de edad de 68 años para los jueces. La principal novedad es la introducción de un mecanismo para desbloquear la elección de jueces, por el que, tras varios intentos fallidos de elección, se aplica una solución predeterminada.⁵ El objetivo es evitar que el Tribunal se vea debilitado por bloqueos (deliberados) o por una reestructuración posterior. La incorporación de estas reformas a la Constitución en 2024 supone un obstáculo para futuras modificaciones, ya que para ello siempre será necesaria una mayoría de dos tercios en el Parlamento.

Además, en la Ley del Tribunal Constitucional Federal (Bundesverfassungsgerichtsgesetz) se ha introducido un mecanismo de elección sustitutiva. El artículo 7.º de dicha Ley establece ahora plazos fijos para la elección de los jueces. Si no se produce una elección en un plazo de tres meses tras la presentación de una propuesta del Tribunal, el otro órgano electoral puede llevar a cabo la elección. Por lo tanto, si el Bundestag no realiza la elección en el plazo establecido, su derecho de elección pasa al Bundesrat.

³ Ley Fundamental de la República Federal de Alemania (GG), artículo 93, https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_93.html; art. 94, https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_94.html

⁴ El Consejo Federal vota a favor de la reforma de la Ley Fundamental para proteger al Tribunal Constitucional Federal, <https://www.mdr.de/nachrichten/deutschland/politik/bundesrat-grundgesetz-reform-bundesverfassungsgericht-schutz-100.html>

⁵ Para proteger al Tribunal Constitucional: el Bundestag vota a favor de la modificación de la Constitución, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2024/kw51-de-bundesverfassungsgericht-1033220>

2. Antecedentes y motivación de la reforma

Esta reforma se aprobó a la luz de los acontecimientos internacionales y las amenazas potenciales para la democracia alemana por parte de mayorías extremistas.⁶ En particular, se acusó al partido Alternativa para Alemania (AfD) –representado en el Bundestag desde 2017– de querer socavar la independencia del Tribunal. Por ejemplo, Alice Weidel, miembro de la AfD, cuestionó la independencia del Tribunal al referirse a una cena de los jueces en la Cancillería. Además, la AfD intentó que se declarara la parcialidad de los jueces, lo que fue considerado como un intento de influir en el Tribunal.⁷

Los analistas opinan que se trata de una estrategia de la AfD para debilitar la confianza en la justicia y cuestionar las decisiones del Tribunal Constitucional. Esto socavaría la legitimidad de la justicia. En los últimos años se ha observado una estrategia similar de desacreditar deliberadamente a la magistratura en otros países.

3. Algunos paralelismos internacionales

En Turquía, el presidente Recep Tayyip Erdoğan utilizó el fallido intento de golpe de Estado de 2016 como pretexto para destituir a miles de jueces mediante decretos de emergencia y llenar el sistema judicial con juristas afines al Gobierno. Como consecuencia, los tribunales profirieron numerosas sentencias por motivos políticos. En estas, criminalizaron las voces críticas y debilitaron enormemente a la oposición, lo que condujo a un amplio menoscabo de la independencia judicial.⁸

También en Polonia y Hungría se han producido intentos de limitar la independencia del poder judicial mediante intervenciones políticas. Polonia es un claro ejemplo de lo rápido que pueden debilitarse las estructuras del Estado de derecho. Por ejemplo, las restricciones a la autonomía judicial mediante la eliminación de la facultad de decidir sobre la asignación de casos o la creación selectiva de nuevas salas con personal políticamente leal socavan la separación de poderes y ponen en peligro la independencia del poder judicial.

⁶ <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2024/kw51-de-bundesverfassungsgericht-1033220>

⁷ La AfD quiere declarar a los jueces parcializados: procedimiento para su clasificación como caso sospechoso, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/afd-will-richter-fuer-be-fangen-erklaeren-lassen-verfahren-um-einstufung-als-verdachtsfall-a-b6ba6d67-0395-42c9-bf2a-5c6341122c11>

⁸ Policing the Pandemic: Human Rights Violations in the Enforcement of COVID-19 Measures in Europe (Vigilancia de la pandemia: violaciones de los derechos humanos en la aplicación de las medidas contra la COVID-19 en Europa), <https://www.amnesty.org/en/wp-content/uploads/2021/05/EUR4438832021ENGLISH.pdf>

4. El objetivo de la reforma

La clasificación de la AfD como caso sospechoso de extremismo de derecha por parte del Tribunal Superior Administrativo de Münster en mayo de 2024 (basada en declaraciones y acciones antidemocráticas) subraya la necesidad de medidas preventivas.⁹ El objetivo de la reforma es dificultar la influencia política en el más alto tribunal alemán y evitar que las fuerzas extremistas controlen el poder judicial. Esto se garantizará reforzando la protección de los principios democráticos.

5. La cronología de la reforma

Los partidos del Gobierno consideran que la modificación de la ley es un paso importante para proteger la democracia. Sin embargo, los críticos cuestionan los detalles de su aplicación práctica.¹⁰ Algunos objetan que la reforma no va lo suficientemente lejos y que se necesitan más garantías. La decisión del Bundestag se considera un *primer paso* para reforzar el Tribunal Constitucional Federal.¹¹ No obstante, se exigen medidas más amplias para garantizar la independencia del Tribunal a largo plazo y ampliar su mecanismo de protección.

Algunos también ven con ojos críticos la modificación de la ley porque supone una protección concreta frente a las minorías parlamentarias, lo que podría perjudicar a los partidos más pequeños.¹²

La reforma de finales de 2024 debe entenderse en el contexto de las elecciones anticipadas al Bundestag en febrero de 2025.¹³ Dada la incertidumbre sobre la composición del Parlamento, la amplia mayoría democrática de la legislatura anterior debió garantizar que se aplicara a tiempo la protección constitucionalmente más sólida de la estructura y el mecanismo electoral del Tribunal Constitucional Federal alemán. El objetivo era que un nuevo Bundestag y un nuevo Gobierno no pudieran retrasar o revertir la reforma.

⁹ El Tribunal Administrativo Superior de Münster confirma: la AfD es un caso sospechoso, <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/afd-ovg-verdachtsfall-100.html>

¹⁰ Tribunal Constitucional Federal: el proyecto de medida de protección recibe apoyo, <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/bundesverfassungsgericht-schutz-entwurf-unterstuetzung-100.html>

¹¹ Comentario sobre el fortalecimiento del Tribunal Constitucional Federal: solo es el principio, <https://www.deutschlandfunk.de/kommentar-zur-staerkung-des-bundesverfassungsgerichts-nur-ein-anfang-dlf-2126d994-100.html>

¹² <https://www.tagesspiegel.de/politik/neue-regeln-fur-das-bundesverfassungsgericht-braucht-es-wirklich-schutz-ist-es-eigentlich-schon-zu-spat-12900997.html>

¹³ Alemania vota a favor de proteger el Tribunal Constitucional, <https://apnews.com/article/germany-constitutional-court-protection-vote-parliament-3b9a3c3966f6ac5e52d87f57c4f2b05f>

6. La petición de medidas adicionales

Los expertos exigen la introducción de procedimientos transparentes y comprensibles para el nombramiento de los jueces con el fin de minimizar la influencia política. Además, se exige un mayor control público y una mayor sensibilización sobre la importancia de un poder judicial independiente. Más allá de la consagración legal, se considera necesario introducir medidas culturales y estructurales que no han sido explicadas con más detalles.¹⁴

Los críticos advierten sobre el exceso de confianza de esta protección legal y el descuido de la resistencia social activa contra los partidos extremistas. La defensa de la democracia sigue siendo una tarea común de los ciudadanos porque el Tribunal Constitucional Federal es una institución central, pero, al mismo tiempo, vulnerable.

La República de Weimar demuestra que las democracias a menudo se debilitan y destruyen de forma gradual antes de llegar al colapso total. Por lo tanto, la reforma podría entenderse como una lección de la historia o como una señal de que se ha aprendido de los errores del pasado y de otros países.¹⁵

7. La evaluación final

Esto significa que el Tribunal Constitucional Federal alemán queda ahora protegido explícitamente en la Constitución como una institución independiente.

Por otro lado, algunos expertos argumentan que la independencia del Tribunal ya está firmemente arraigada y suficientemente protegida por la normativa vigente. Por lo tanto, las nuevas medidas podrían ser superfluas y considerarse una mera señal política o simbólica.¹⁶ Además, se discute si las medidas llegan a tiempo o si ya se han producido daños irreversibles a la independencia del Tribunal.¹⁷

El debate sobre la reforma pone de manifiesto la creciente preocupación por la estabilidad de la democracia en Alemania.¹⁸ Los últimos acontecimientos en

¹⁴ <https://www.deutschlandfunk.de/kommentar-zur-staerkung-des-bundesverfassungsgerichts-nur-ein-anfang-dlf-2126d994-100.html>

¹⁵ Se trata nada menos que de la preservación de la democracia, <https://www.welt.de/debatte/kommentare/article253967394/Bundesverfassungsgericht-Es-geht-um-nicht-weniger-als-den-Erhalt-der-Demokratie.html>; Protección del Tribunal Constitucional: “Los demócratas no somos tontos”, <https://www.br.de/nachrichten/deutschland-welt/schutz-des-verfassungsgerichts-wir-demokraten-sind-nicht-doof,UXPFfmu>

¹⁶ Reforma del Tribunal Constitucional Federal: antecedentes, <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/deutschland/bundesverfassungsgericht-reform-hintergrund-100.html>

¹⁷ <https://www.tagesspiegel.de/politik/neue-regeln-fur-das-bundesverfassungsgericht-braucht-es-wirklich-schutz-ist-es-eigentlich-schon-zu-spat-12900997.html>

¹⁸ El Bundestag aprueba la protección del Tribunal Constitucional Federal, <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/bundesverfassungsgericht-schutz-bundestag-100.html>

algunos países de Europa y América Latina sirven como ejemplo disuasorio de lo que puede suceder cuando los gobiernos intentan debilitar el poder judicial y el Estado de derecho.

Anexo

Ley Fundamental de la República Federal de Alemania

Artículo 93

[Composición de la Corte Constitucional Federal]

- (1) La Corte Constitucional Federal es un tribunal federal autónomo e independiente respecto a todos los demás órganos constitucionales.
- (2) La Corte Constitucional Federal se compone de magistrados federales y de otros miembros. Está dividida en dos senados. En cada senado serán elegidos ocho magistrados, la mitad por el Bundestag y la otra mitad por el Bundesrat. Estos magistrados no podrán pertenecer ni al Bundestag ni al Bundesrat ni al Gobierno Federal ni a los órganos correspondientes de un Land. Una ley federal según el apartado 5 podrá prever que el derecho de sufragio pueda ser ejercido por otro órgano electoral, cuando el mandato de un magistrado expire o cese de manera anticipada y la elección del sucesor no tenga lugar dentro de un plazo determinado.
- (3) El mandato de los miembros de la Corte Constitucional Federal durará doce años, como máximo hasta el final del mes en que el miembro cumpla 68 años. Tras la expiración del mandato, los magistrados continuarán ejerciendo sus funciones oficiales hasta el nombramiento de su sucesor. Queda excluida la reelección subsiguiente o posterior.
- (4) La Corte Constitucional Federal establecerá su propio reglamento interno, que será aprobado por el pleno.
- (5) Una ley federal regulará la organización y el procedimiento de la Corte Constitucional Federal. Dicha ley podrá establecer como condición de los recursos de amparo el agotamiento previo de la vía judicial y establecer un procedimiento especial de admisión.

Artículo 94

[Competencia de la Corte Constitucional Federal]

- (1) La Corte Constitucional Federal decide

1. sobre la interpretación de la presente Ley Fundamental respecto a controversias sobre el alcance de los derechos y deberes de un órgano supremo de la Federación o de otras partes investidas de derechos propios por la presente Ley Fundamental, o por el reglamento interno de un órgano federal supremo;
 2. en caso de controversias o dudas relativas a la compatibilidad formal y material de la normativa federal o de los Länder con la presente Ley Fundamental, o la compatibilidad del derecho de los Länder con otras normas del derecho federal, a petición del Gobierno Federal, del Gobierno de un Land o de un cuarto de los miembros del Bundestag;
 - 2a. en caso de controversias sobre si una ley se adecúa a los requisitos del artículo 72, apartado 2, a petición del Bundesrat, del Gobierno de un Land o de la Asamblea legislativa de un Land;
 3. en caso de controversias sobre los derechos y deberes de la Federación y de los Länder, especialmente en lo que concierne a la ejecución del derecho federal por los Länder y al ejercicio del control federal;
 4. en otras controversias de derecho público entre la Federación y los Länder, entre los Länder o dentro de un Land, siempre que no esté abierta otra vía judicial;
 - 4a. sobre los recursos de amparo que pueden ser interpuestos por toda persona que se crea lesionada por el poder público en uno de sus derechos fundamentales, en uno de sus derechos contenidos en los artículos 20, apartado 4, 33, 38, 101, 103 y 104;
 - 4b. sobre los recursos de amparo interpuestos por municipios y mancomunidades de municipios por violación a través de una ley, del derecho de autonomía municipal establecido en el artículo 28, exceptuándose, sin embargo, aquellos casos de violación por leyes de los Länder en los que quepa recurso ante la Corte Constitucional del respectivo Land;
 - 4c. sobre los recursos interpuestos por asociaciones contra el no reconocimiento como partido para las elecciones al Bundestag;
 5. en los demás casos previstos en la presente Ley Fundamental.
- (2) La Corte Constitucional Federal decide además a petición del Bundesrat, de un Gobierno de un Land o de la Asamblea legislativa de un Land, si en caso del artículo 72, apartado 4, no subsiste la necesidad de una regulación por ley federal según el artículo 72, apartado 2, o si el derecho federal ya no pudiese ser aprobado en los casos del artículo 125a, apartado 2, frase 1. La declaración que la necesidad ya no existe o que el derecho de la Federación ya no pudiese ser aprobado, sustituye a una ley federal según el artículo 72, apartado 4, o según el artículo 125a, apartado 2, frase 2. La petición según la frase primera solo es admisible si un proyecto de ley según el artículo 72, apartado 4, o según el artículo 125a, apartado 2, frase 2, ha sido rechazado en el Bundestag o no se ha deliberado en el plazo de un año y dictado una resolución sobre él, o si un proyecto de ley correspondiente ha sido rechazado en el Bundesrat.

- (3) La Corte Constitucional Federal intervendrá, además, en los casos que le sean atribuidos por ley federal.
- (4) Las decisiones de la Corte Constitucional Federal serán vinculantes para los órganos constitucionales de la Federación y de los Länder, así como para todos los tribunales y autoridades. Una ley federal determinará los casos en los cuales sus decisiones tendrán fuerza de ley.