



Recopilación de la Jurisprudencia

Asunto C-493/17 Procedimiento incoado por Heinrich Weiss y otros

(Petición de decisión prejudicial planteada por el Bundesverfassungsgericht)

«Procedimiento prejudicial — Política económica y monetaria — Decisión (UE) 2015/774 del Banco Central Europeo — Validez — Programa de compras de valores públicos en mercados secundarios — Artículos 119 TFUE y 127 TFUE — Competencias del BCE y del Sistema Europeo de Bancos Centrales — Mantenimiento de la estabilidad de los precios — Proporcionalidad — Artículo 123 TFUE — Prohibición de financiación monetaria de los Estados miembros de la zona euro»

Sumario — Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 11 de diciembre de 2018

1. *Cuestiones prejudiciales — Competencia del Tribunal de Justicia — Límites — Remisión por un órgano jurisdiccional nacional que no reconoce valor vinculante a las resoluciones del Tribunal de Justicia — Cuestión relativa a la interpretación del Derecho de la Unión o a la validez de un acto de la Unión — Admisibilidad*

(Art. 267 TFUE)

2. *Cuestiones prejudiciales — Apreciación de validez — Cuestión relativa a la validez de un acto de la Unión de alcance general que no ha sido objeto de medidas de aplicación en el Derecho nacional — Planteamiento ante el juez nacional de un litigio real en el que se suscita, con carácter incidental, la cuestión de validez — Admisibilidad*

(Art. 267 TFUE)

3. *Cuestiones prejudiciales — Apreciación de validez — Cuestión relativa a la validez de un acto del Sistema Europeo de Bancos Centrales — Acto de ejecución de un programa de compras de valores públicos en mercados secundarios — Admisibilidad*

[Art. 5 TUE, ap. 2; art. 267 TFUE; Decisión (UE) 2015/774 del Banco Central Europeo]

4. *Política económica y monetaria — Política monetaria — Ámbito de aplicación — Programa de compra por el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) de valores públicos en mercados secundarios — Inclusión*

[Arts. 127 TFUE, ap. 1, y 282 TFUE, ap. 2; Protocolo n.º 4, anexo a los Tratados UE y FUE, art. 18, ap. 1; Decisión (UE) 2015/774 del Banco Central Europeo, considerando 4]

5. *Política económica y monetaria — Política monetaria — Ámbito de aplicación — Programa de operaciones de mercado abierto ejecutado por el Sistema Europeo de Bancos Centrales — Inclusión — Medida que supone efectos sobre la política económica previsibles y conscientemente aceptados — Irrelevancia*

(Arts. 119 TFUE, 127 TFUE, ap. 1, 130 TFUE y 282 TFUE, ap. 3)

6. *Política económica y monetaria — Política monetaria — Aplicación — Programa de compra por el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) de valores públicos en mercados secundarios — Violación del principio de proporcionalidad — Inexistencia*

[Art. 5 TUE, ap. 4; arts. 119 TFUE, ap. 2, y 127 TFUE, ap. 1; Decisión (UE) 2015/774 del Banco Central Europeo, considerandos 4 y 7 y art. 5]

7. *Política económica y monetaria — Política monetaria — Prohibición de la financiación monetaria — Ámbito de aplicación — Programa de compra por el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) de valores públicos en mercados secundarios — Exclusión — Requisitos*

[Art. 123 TFUE, ap. 1; Decisión (UE) 2015/774 del Banco Central Europeo]

8. *Política económica y monetaria — Política monetaria — Prohibición de la financiación monetaria — Incumplimiento — Requisitos — Programa de compra por el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) de valores públicos en mercados secundarios — Existencia de garantías que excluyan la certidumbre de los operadores privados sobre la compra futura en los mercados secundarios, por parte del SEBC, de bonos soberanos eventualmente adquiridos por dichos operadores a los Estados miembros — Inexistencia de incumplimiento*

[Art. 123 TFUE, ap. 1; Decisión (UE) 2015/774 del Banco Central Europeo]

9. *Política económica y monetaria — Política monetaria — Prohibición de la financiación monetaria — Incumplimiento — Requisitos — Programa de compra por el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) de valores públicos en mercados secundarios — No neutralización en los Estados miembros de la incitación a aplicar una sana política presupuestaria — Inexistencia de incumplimiento*

[Art. 123 TFUE, ap. 1; Decisión (UE) 2015/774 del Banco Central Europeo]

10. *Política económica y monetaria — Política monetaria — Prohibición de la financiación monetaria — Incumplimiento — Requisitos — Programa de compra por el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) de valores públicos en mercados secundarios — Conservación, por parte del SEBC, de los bonos soberanos adquiridos hasta su vencimiento — Inexistencia de incumplimiento*

[Art. 123 TFUE, ap. 1; Decisión (UE) 2015/774 del Banco Central Europeo]

11. *Política económica y monetaria — Política monetaria — Prohibición de la financiación monetaria — Incumplimiento — Requisitos — Programa de compra por el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) de valores públicos en mercados secundarios — Adquisición de bonos soberanos con un rendimiento negativo al vencimiento — Inexistencia de incumplimiento*

[Art. 123 TFUE, ap. 1; Protocolo n.º 4, anexo a los Tratados UE y FUE, art. 18, ap. 1; Decisión (UE) 2015/774 del Banco Central Europeo]

1. Véase el texto de la resolución.

(véanse los apartados 18 y 19)

2. Véase el texto de la resolución.

(véanse los apartados 20 y 21)

3. Véase el texto de la resolución.

(véanse los apartados 23 a 25)

4. Se deduce de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que, para determinar si una medida está comprendida en el ámbito de la política monetaria, deben tenerse en cuenta principalmente los objetivos que se propone conseguir. Los medios que la medida utiliza para alcanzar esos objetivos son también pertinentes (sentencias de 27 de noviembre de 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, apartados 53 y 55, y de 16 de junio de 2015, Gauweiler y otros, C-62/14, EU:C:2015:400, apartado 46).

En primer lugar, en cuanto a los objetivos de la Decisión 2015/774, sobre un programa de compras de valores públicos en mercados secundarios, se desprende de su considerando 4 que esta Decisión pretende contribuir al regreso a medio plazo a tasas de inflación inferiores pero cercanas al 2%. A este respecto, debe subrayarse que los autores de los Tratados han optado por definir el objetivo principal de la política monetaria de la Unión —el mantenimiento de la estabilidad de precios— de manera general y abstracta, sin determinar con precisión el modo en que dicho objetivo debe concretarse desde el punto de vista cuantitativo. No consta que el criterio, adoptado por el SEBC desde el año 2003, por el que se concreta el objetivo de salvaguardar la estabilidad de los precios en el mantenimiento a medio plazo de tasas de inflación inferiores pero próximas al 2% adolezca de un error manifiesto de apreciación ni sobrepase el marco establecido por el Tratado FUE. Como ha expuesto el BCE, tal criterio puede justificarse por la imprecisión de los instrumentos de medición de la inflación, por la existencia de diferencias notables de inflación dentro de la zona euro y por la necesidad de preservar un margen de seguridad para prevenir la posible aparición de un riesgo de deflación. De ello se deduce que, como sostiene el BCE y señala, por otra parte, el órgano jurisdiccional remitente, el objetivo específico enunciado en el considerando 4 de la Decisión 2015/774 puede vincularse al objetivo principal de la política monetaria de la Unión, tal como este resulta del artículo 127 TFUE, apartado 1, y del artículo 282 TFUE, apartado 2. No puede ponerse en entredicho esta conclusión por la circunstancia, mencionada por el órgano jurisdiccional remitente, de que el PSPP tenga efectos considerables en el balance de los bancos comerciales y en las condiciones de financiación de los Estados miembros de la zona euro.

En segundo lugar, en lo que atañe a los medios utilizados en el marco de la Decisión 2015/774 para cumplir el objetivo de mantener la estabilidad de precios, consta que el PSPP se basa en la adquisición de bonos soberanos en los mercados secundarios. Ahora bien, en el artículo 18, apartado 1, del Protocolo sobre el SEBC y el BCE, incluido en su capítulo IV, se establece claramente que, con el fin de alcanzar los objetivos del SEBC y de llevar a cabo sus funciones, como resultan del Derecho primario, el BCE y los bancos centrales de los Estados miembros pueden operar, en principio, en los mercados financieros comprando y vendiendo directamente instrumentos negociables en euros. De ello se deriva que las operaciones previstas en la Decisión 2015/774 utilizan uno de los instrumentos de la política monetaria que prevé el Derecho primario (véase, por analogía, la sentencia de 16 de junio de 2015, Gauweiler y otros, C-62/14, EU:C:2015:400, apartado 54). A la vista de las circunstancias expuestas, resulta evidente que, habida cuenta del objetivo de la Decisión 2015/774 y de los medios previstos para alcanzarlo, dicha Decisión queda incluida en el ámbito de la política monetaria.

(véanse los apartados 53 a 58 y 68 a 70)

5. A este respecto, procede señalar que el artículo 127 TFUE, apartado 1, prevé que, por un lado, sin perjuicio de su objetivo principal de mantener la estabilidad de precios, el SEBC apoyará las políticas económicas generales de la Unión y que, por otro lado, el SEBC debe actuar respetando los principios establecidos en el artículo 119 TFUE. De ello se deduce que, dentro del equilibrio institucional establecido por las disposiciones que figuran en el título VIII del Tratado FUE, en el que se inscribe la independencia garantizada al SEBC por el artículo 130 TFUE y el artículo 282 TFUE, apartado 3, los autores de los Tratados no pretendían establecer una separación absoluta entre las políticas económica y monetaria. En este contexto, procede recordar que una medida de política monetaria no puede equipararse a una medida de política económica por el mero hecho de que pueda tener efectos indirectos a cuya consecución pueda también aspirarse en el marco de la política económica (véanse, en este sentido, las sentencias de 27 de noviembre de 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, apartados 56, y de 16 de junio de 2015, Gauweiler y otros, C-62/14, EU:C:2015:400, apartado 52). No cabe acoger la afirmación del órgano jurisdiccional remitente de que no puede considerarse que sea un «efecto indirecto» de un programa de operaciones de mercado abierto un efecto que el SEBC haya aceptado conscientemente y pudiera prever con exactitud al establecer dicho programa.

Más concretamente, como ha expuesto el BCE ante el Tribunal de Justicia, la transmisión de las medidas de política monetaria del SEBC a la evolución de los precios requiere, entre otras cosas, facilitar la concesión de crédito a la economía y modificar el comportamiento de los agentes económicos y de los particulares en materia de inversión, consumo y ahorro. Por lo tanto, para ejercer influencia sobre las tasas de inflación, el SEBC debe necesariamente recurrir a medidas que produzcan determinados efectos sobre la economía real, a cuya consecución también podría aspirarse, con otros fines, en el marco de la política económica. En particular, cuando el mantenimiento de la estabilidad de los precios requiere que el SEBC se centre en aumentar la inflación, las medidas que debe adoptar a este respecto para flexibilizar las condiciones monetarias y financieras en la zona euro pueden implicar una intervención sobre los tipos de interés de los bonos soberanos, por el papel decisivo que estos desempeñan en la determinación de los tipos de interés aplicables a los diferentes actores económicos (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de junio de 2015, Gauweiler y otros, C-62/14, EU:C:2015:400, apartados 78 y 108). En estas circunstancias, excluir la posibilidad de que el SEBC adopte estas medidas cuando sus efectos sean previsibles y hayan sido conscientemente aceptados le impediría, en la práctica, utilizar los medios que le reconocen los Tratados para alcanzar los objetivos de la política monetaria y, especialmente en el contexto de una crisis económica que implique un riesgo de deflación, podría obstaculizar seriamente la realización de la misión que le incumbe en virtud del Derecho primario.

(véanse los apartados 60 a 62 y 65 a 67)

6. Véase el texto de la resolución.

(véanse los apartados 72 a 76, 78, 80, 85 a 92, 98 y 100)

7. Por lo que respecta a la Decisión 2015/774, sobre un programa de compras de valores públicos en mercados secundarios, procede señalar que, en el marco del PSPP, el SEBC no está facultado para adquirir bonos directamente a las autoridades y organismos públicos de los Estados miembros, sino exclusivamente de modo indirecto en los mercados secundarios. La intervención del SEBC que prevé el PSPP no puede equipararse, por tanto, a una medida de asistencia financiera a un Estado miembro. No obstante, como se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el artículo 123 TFUE, apartado 1, impone dos límites adicionales al SEBC cuando adopta un programa de adquisición de bonos emitidos por autoridades y organismos públicos de la Unión y de los Estados miembros.

Por un lado, el SEBC no está facultado para adquirir bonos en los mercados secundarios en condiciones que confieran a su intervención, en la práctica, un efecto equivalente al de la adquisición directa de bonos a las autoridades y organismos públicos de los Estados miembros (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de junio de 2015, Gauweiler y otros, C-62/14, EU:C:2015:400, apartado 97).

Por otro lado, el SEBC debe adoptar garantías suficientes para conciliar su intervención con la prohibición de la financiación monetaria prevista en el artículo 123 TFUE, de modo que tal programa no sea capaz de neutralizar en los Estados miembros beneficiarios la incitación a aplicar una sana política presupuestaria, que es el objetivo de dicha disposición (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de junio de 2015, Gauweiler y otros, C-62/14, EU:C:2015:400, apartados 100 a 102 y 109). Las garantías que el SEBC debe prever para que se respeten estos dos límites dependen tanto de las características propias del programa en cuestión como del contexto económico en el que se inscriben la adopción y la aplicación de dicho programa. Llegado el caso, el Tribunal de Justicia debe poder verificar si estas garantías son suficientes, cuando se ponga en entredicho que lo sean.

(véanse los apartados 104 a 108)

8. Véase el texto de la resolución.

(véanse los apartados 110, 111, 113, 117 y 127)

9. Procede declarar que la circunstancia de que la ejecución de un programa de operaciones de mercado abierto facilite, en cierto modo, la financiación de los Estados miembros beneficiarios no resulta decisiva, dado que la dirección de la política monetaria implica influir de modo continuado en los tipos de interés y en las condiciones de refinanciación de los bancos, lo que necesariamente entraña consecuencias para las condiciones de financiación del déficit público de los Estados miembros (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de junio de 2015, Gauweiler y otros, C-62/14, EU:C:2015:400, apartados 108 y 110). Por lo tanto, la circunstancia de que un programa de este tipo permita anticipar que el SEBC adquirirá probablemente en los meses siguientes una parte no desdeñable de los bonos emitidos por un Estado miembro, si bien puede ciertamente facilitar la financiación de ese Estado miembro, no implica por sí sola que el programa sea incompatible con el artículo 123 TFUE, apartado 1. Sin embargo, para evitar que se neutralice en los Estados miembros la incitación a aplicar una sana política presupuestaria, la adopción y la ejecución de un programa de este tipo no pueden generar certezas, por lo que respecta a la compra futura de bonos emitidos por los Estados miembros, que tengan por efecto que estos últimos adopten una política presupuestaria sin tener en cuenta que, en caso de déficit, se verán obligados a buscar financiación de los mercados, o que queden protegidos contra las consecuencias que pueda suponerles la evolución de su situación macroeconómica o presupuestaria (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de junio de 2015, Gauweiler y otros, C-62/14, EU:C:2015:400, apartados 113 y 114).

En este contexto, procede señalar, en primer lugar, que, conforme al considerando 7 de la Decisión 2015/774, sobre un programa de compras de valores públicos en mercados secundarios, solo se prevé que la ejecución del PSPP se prolongue hasta que el Consejo de Gobierno observe un ajuste sostenido en la senda de la inflación que sea coherente con su objetivo de alcanzar a medio plazo tasas de inflación inferiores pero cercanas al 2%. Si bien el período concreto de aplicación previsible del PSPP se ha prolongado en diversas ocasiones, la decisión de prorrogarlo se ha adoptado siempre sin poner en entredicho este principio, como confirman el considerando 3 de la Decisión 2015/2464 y el considerando 5 de la Decisión 2017/100. De ello se deduce que, en sus sucesivas decisiones, el SEBC solo ha previsto la adquisición de bonos soberanos en la medida necesaria para mantener la estabilidad de los precios, que ha revisado regularmente el volumen del PSPP y que ha mantenido de manera continuada el carácter temporal de este programa.

Por lo tanto, la Decisión 2015/774 no permite que los Estados miembros adopten una política presupuestaria que no tenga en cuenta el hecho de que, a medio plazo, la continuidad de la ejecución del PSPP no está garantizada en modo alguno y de que, en consecuencia, se verán obligados a buscar financiación de los mercados en caso de déficit, sin poder disfrutar de la flexibilización de las condiciones de financiación que puede implicar la ejecución del PSPP (véase, por analogía, la sentencia de 16 de junio de 2015, Gauweiler y otros, C-62/14, EU:C:2015:400, apartados 112 y 114).

En segundo lugar, procede señalar que la Decisión 2015/774 y las Directrices relativas a un programa de compras de valores públicos en mercados secundarios incluyen una serie de garantías destinadas a limitar los efectos del PSPP sobre la incitación a aplicar una sana política presupuestaria.

(véanse los apartados 130 a 134, 136 y 137)

10. Véase el texto de la resolución.

(véanse los apartados 146 a 149)

11. Véase el texto de la resolución.

(véanse los apartados 153 a 157)