



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 16 de junio de 2015*

«Procedimiento prejudicial — Política económica y monetaria — Decisiones del Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo (BCE) sobre ciertas características técnicas de las operaciones monetarias de compraventa de títulos por parte del Eurosistema en los mercados secundarios de deuda soberana — Artículos 119 TFUE y 127 TFUE — Atribuciones del BCE y del Sistema Europeo de Bancos Centrales — Mecanismo de transmisión de la política monetaria — Mantenimiento de la estabilidad de precios — Proporcionalidad — Artículo 123 TFUE — Prohibición de ofrecer financiación monetaria a los Estados miembros de la zona euro»

En el asunto C-62/14,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Bundesverfassungsgericht (Alemania), mediante resolución de 14 de enero de 2014, recibida en el Tribunal de Justicia el 10 de febrero de 2014, en los procedimientos entre:

Peter Gauweiler,

Bruno Bandulet y otros,

Roman Huber y otros,

Johann Heinrich von Stein y otros,

Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag

y

Deutscher Bundestag,

en el que participa el:

Bundesregierung,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, el Sr. K. Lenaerts, Vicepresidente, los Sres. A. Tizzano, L. Bay Larsen (Ponente), T. von Danwitz, A. Ó Caoimh y J.-C. Bonichot, Presidentes de Sala, y los Sres. J. Malenovský, E. Levits y A. Arabadjiev, las Sras. M. Berger y A. Prechal y los Sres. E. Jarašiūnas, C.G. Fernlund y J.L. da Cruz Vilaça, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Cruz Villalón;

* Lengua de procedimiento: alemán.

Secretario: Sr. K. Malacek, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 14 de octubre de 2014;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre del Sr. Gauweiler, por el Sr. W.-R. Bub, Rechtsanwalt, y el Sr. D. Murswiek;
- en nombre del Sr. Bandulet y otros, por el Sr. K.A. Schachtschneider;
- en nombre del Sr. Huber y otros, por la Sra. H. Däubler-Gmelin, Rechtsanwältin, y por los Sres. C. Degenhart y B. Kempen;
- en nombre del Sr. von Stein y otros, por el Sr. M.C. Kerber, Rechtsanwalt;
- en nombre de la Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag, por los Sres. H.-P. Schneider y A. Fisahn y por el Sr. G. Gysi, Rechtsanwalt;
- en nombre del Deutscher Bundestag, por el Sr. C. Calliess;
- en nombre del Gobierno alemán, por los Sres. T. Henze y J. Möller, en calidad de agentes, y por el Sr. U. Häde;
- en nombre de Irlanda, por las Sras. E. Creedon y G. Hodge y por el Sr. T. Joyce, en calidad de agentes, asistidos por los Sres. M. Cush, SC, N.J. Travers, SC, M.J. Dunne, BL, y D. Moloney, BL;
- en nombre del Gobierno helénico, por las Sras. S. Charitaki, S. Lekkou y M. Skorila, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno español, por los Sres. A. Rubio González y M.A. Sampol Pucurull y por la Sra. E. Chamizo Llatas, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno francés, por los Sres. F. Alabrune, G. de Bergues, D. Colas y F. Fize, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por el Sr. P. Gentili, avvocato dello Stato;
- en nombre del Gobierno chipriota, por las Sras. K.K. Kleanthous y N. Ioannou, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno neerlandés, por la Sra. M. Bulterman y el Sr. J. Langer, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno polaco, por los Sres. B. Majczyna y C. Herma y por la Sra. K. Maćkowska, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno portugués, por los Sres. L. Inez Fernandes y P. Machado y por la Sra. M.L. Duarte, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno finlandés, por el Sr. J. Heliskoski y la Sra. H. Leppo, en calidad de agentes;
- en nombre del Parlamento Europeo, por los Sres. A. Neergaard y U. Rösslein y por la Sra. E. Waldherr, en calidad de agentes;

- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. B. Martenczuk, C. Ladenburger, B. Smulders y J.-P. Keppenne, en calidad de agentes;
- en nombre del Banco Central Europeo (BCE), por la Sra. C. Zilioli y por los Sres. U. Bindseil y C. Kroppenstedt, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. H.-G. Kamann, Rechtsanwalt;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 14 de enero de 2015;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial se refiere a la validez de las decisiones del Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo (BCE) de 6 de septiembre de 2012 sobre ciertas características técnicas de las operaciones monetarias de compraventa de títulos («Outright Monetary Transactions»; en lo sucesivo, «OMT») por parte del Eurosistema en los mercados secundarios de deuda soberana (en lo sucesivo, «decisiones relativas a las OMT»), y a la interpretación de los artículos 119 TFUE, 123 TFUE y 127 TFUE, y de los artículos 17 a 24 del Protocolo (nº 4) sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo (DO 2012, C 326, p. 230; en lo sucesivo, «Protocolo sobre el SEBC y el BCE»).
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de diversos recursos de inconstitucionalidad y de un procedimiento de conflicto entre órganos constitucionales en relación con la colaboración prestada por el Deutsche Bundesbank (Banco Federal de Alemania) a la aplicación de esas decisiones y con la pretendida omisión en que han incurrido el Bundesregierung (Gobierno Federal) y el Deutscher Bundestag (Cámara Baja del Parlamento Federal alemán) al no oponerse a tales decisiones.

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

Las decisiones relativas a las OMT

- 3 Según el acta de la reunión nº 340 del Consejo de Gobierno del BCE (en lo sucesivo, «Consejo de Gobierno») de 5 y 6 de septiembre de 2012, este órgano «ha aprobado los aspectos básicos de las operaciones monetarias de compraventa (OMT), que se darán a conocer mediante un comunicado de prensa difundido tras finalizar la reunión».
- 4 El comunicado de prensa mencionado en este acta (en lo sucesivo, «comunicado de prensa») está redactado así:

«Tal y como se anunció el 2 de agosto de 2012, el [Consejo de Gobierno] ha adoptado hoy decisiones sobre algunas características técnicas relativas a las operaciones de compraventa simple del Eurosistema en los mercados secundarios de deuda soberana que tienen por objeto salvaguardar la adecuada transmisión de la política monetaria y el carácter único de dicha política. Estas operaciones, a las que se denominará Operaciones Monetarias de Compraventa (OMT, en sus siglas en inglés), se llevarán a cabo de acuerdo con el siguiente marco:

Condicionidad Una condición necesaria para las [OMT] es una condicionidad estricta y efectiva contenida en un programa adecuado del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera/el Mecanismo Europeo de Estabilidad [(en lo sucesivo, respectivamente, el “FEEF” y el “MEDE”)]. Estos programas podrán consistir en un programa completo de ajuste macroeconómico del FEEF/MEDE o un programa precautorio (Línea de Crédito con Condicionidad Reforzada — “Enhanced Conditions

Credit Line”), siempre que incluyan la posibilidad de que el FEEF/MEDE realicen compras en el mercado primario. También se requerirá la participación del FMI en el diseño de la condicionalidad específica para el país y en el seguimiento del programa. El Consejo de Gobierno contemplará las [OMT] en la medida en que estén justificadas desde la perspectiva de política monetaria, siempre que se respete plenamente la condicionalidad del programa, y las finalizará cuando se alcancen sus objetivos o en caso de incumplimiento del programa de ajuste económico o del programa precautorio.

Después de realizar una valoración exhaustiva, el Consejo de Gobierno tomará una decisión sobre el comienzo, la continuación y la suspensión de las [OMT], a su discreción y actuando de conformidad con su mandato de política monetaria.

Cobertura Las [OMT] se considerarán para casos futuros de programas de ajuste macroeconómico o de programas precautorios del FEEF/MEDE, en los términos especificados anteriormente. También podrán tomarse en consideración para los Estados miembros que actualmente están aplicando un programa de ajuste macroeconómico cuando estén recuperando el acceso a los mercados de deuda. Las operaciones se centrarán en los plazos más cortos de la curva de rentabilidades, y, en particular, en los bonos soberanos con plazo hasta el vencimiento entre uno y tres años. No se establecen límites cuantitativos *ex ante* en lo que respecta al tamaño de las [OMT].

Trato a los acreedores El Eurosistema tiene la intención de aclarar en el acto jurídico relativo a las [OMT] que acepta recibir el mismo trato (*pari passu*) que el de los acreedores privados o el de otros acreedores, en lo que respecta a los bonos emitidos por países de la zona del euro y adquiridos por el Eurosistema a través de [OMT], de conformidad con las condiciones de esos bonos.

Esterilización La liquidez generada a través de las [OMT] se esterilizará íntegramente.

Transparencia Semanalmente se publicará el saldo acumulado hasta el momento resultante de las [OMT] realizadas así como su correspondiente valor de mercado. Mensualmente se publicará la duración media y el detalle por países.

Programa para los mercados de valores Tras la decisión adoptada hoy en relación con las [OMT], se da por concluido el Programa para los mercados de valores (“Securities Markets Programme” o SMP). La liquidez inyectada a través del SMP seguirá drenándose como en el pasado, y los valores existentes en la cartera del SMP se mantendrán hasta su vencimiento.»

Procedimientos en el litigio principal y resolución de remisión

- 5 Varios grupos de particulares, entre ellos uno apoyado por más de 11 000 firmantes, han presentado ante el órgano jurisdiccional remitente diversos recursos de inconstitucionalidad sobre las decisiones relativas a las OMT y sobre la pretendida omisión en que han incurrido el Bundesregierung y el Deutscher Bundestag al no oponerse a tales decisiones. Por otra parte, la Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag ha presentado, en el contexto de un procedimiento de conflicto entre órganos constitucionales, una pretensión de que se declare que el Deutscher Bundestag está sometido a determinadas obligaciones en relación con dichas decisiones.
- 6 En apoyo de esos recursos, los recurrentes en el litigio principal alegan, por una parte, que las decisiones relativas a las OMT constituyen, en conjunto, un acto *ultra vires*, por no estar comprendidas en el ámbito del mandato del BCE y violar el artículo 123 TFUE, y, por otra parte, que tales decisiones violan el principio democrático consagrado en la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania (Grundgesetz) y atentan, por tanto, contra la identidad constitucional alemana.

- 7 El Bundesverfassungsgericht (Tribunal Constitucional Federal alemán) indica que, si las decisiones relativas a las OMT sobrepasan los límites del mandato del BCE o violan el artículo 123 TFUE, deberá estimar esos diferentes recursos.
- 8 A este respecto subraya, en particular, remitiéndose al principio de atribución en materia de competencias establecido por el artículo 5 TUE, apartados 1 y 2, que para satisfacer las exigencias democráticas el mandato conferido al SEBC debe delimitarse estrictamente, y que el respeto de esos límites debe estar plenamente sometido al control jurisdiccional. En su opinión, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que la independencia del BCE no es obstáculo para tal control, dado que esa independencia sólo se refiere a las facultades que los Tratados confieren a dicho Banco, pero no a la determinación del alcance y de la extensión de su mandato.
- 9 El órgano jurisdiccional remitente señala, además, que, aún en el supuesto de que se acreditara que tales decisiones se limitan a anunciar la adopción de actos futuros, esta circunstancia no entrañaría la inadmisibilidad de los recursos de los recurrentes en el litigio principal, en la medida en que, con arreglo a la normativa procesal nacional, puede resultar necesario otorgar una tutela judicial preventiva para evitar que se produzcan consecuencias irreparables.
- 10 Dadas estas circunstancias, el Bundesverfassungsgericht decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
- «1) a) ¿Es incompatible con los artículos 119 TFUE y 127 TFUE, apartados 1 y 2, y con los artículos 17 a 24 del Protocolo sobre el SEBC y el BCE la decisión adoptada el 6 de septiembre de 2012 por el Consejo de Gobierno del BCE sobre características técnicas de las [OMT] por exceder del mandato del BCE en materia de política monetaria que se regula en las mencionadas disposiciones y por usurpar competencias de los Estados miembros?
- ¿Ha sobrepasado el BCE los límites de su mandato por el hecho, en particular, de que la decisión adoptada el 6 de septiembre de 2012 por el Consejo de Gobierno del BCE:
- i) prevea una vinculación con programas de asistencia económica del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera o del Mecanismo Europeo de Estabilidad (condicionamiento);
 - ii) prevea la compra de deuda pública tan sólo de determinados Estados miembros (selectividad);
 - iii) prevea la compra de deuda pública emitida por los países que han suscrito los programas de asistencia del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera o del Mecanismo Europeo de Estabilidad con carácter adicional a la existencia de los referidos programas (paralelismo);
 - iv) pudiera eludir algunas de las limitaciones y condiciones de los programas de asistencia del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera o del Mecanismo Europeo de Estabilidad (elusión)?
- b) ¿Es incompatible con la prohibición de la financiación monetaria del presupuesto que se consagra en el artículo 123 TFUE la decisión adoptada el 6 de septiembre de 2012 por el Consejo de Gobierno del BCE sobre características técnicas de las [OMT]?
- ¿Obsta a que la decisión adoptada el 6 de septiembre de 2012 por el Consejo de Gobierno del BCE sea considerada compatible con el artículo 123 TFUE en particular el hecho de que dicha decisión

- i) no establezca ningún límite cuantitativo a la compra de deuda pública (volumen);
 - ii) no prevea que se respete un intervalo temporal entre la emisión de deuda pública en el mercado primario y la compra de ésta por parte del Sistema Europeo de Bancos Centrales en el mercado secundario (fijación de los precios en el mercado);
 - iii) permita que se mantenga hasta su vencimiento la totalidad de la deuda pública que se adquiera (injerencia en la lógica del mercado);
 - iv) no establezca requisitos concretos sobre la calidad crediticia que ha de tener la deuda pública que se adquiera (riesgo de impago);
 - v) disponga la equiparación del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) con los tenedores, privados o no, de deuda pública (recorte de deuda)?
- 2) Con carácter subsidiario, en el supuesto de que el Tribunal de Justicia considere que la decisión adoptada el 6 de septiembre de 2012 por el Consejo de Gobierno del BCE sobre características técnicas de las [OMT], en su condición de acto adoptado por una institución de la Unión Europea, no puede ser objeto de una petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 267 TFUE, párrafo primero, letra b):
- a) ¿Deben interpretarse los artículos 119 TFUE y 127 TFUE y los artículos 17 a 24 del Protocolo sobre el SEBC y el BCE en el sentido de que permiten que el Eurosistema (de manera alternativa o acumulativa),
 - i) haga depender la compra de deuda pública de que se hayan suscrito y cumplan determinados programas de asistencia económica del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera o del Mecanismo Europeo de Estabilidad (condicionamiento);
 - ii) compre deuda pública tan sólo de determinados Estados miembros (selectividad);
 - iii) compre deuda pública emitida por los países que han suscrito dichos programas de asistencia del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera o del Mecanismo Europeo de Estabilidad con carácter adicional a la existencia de los referidos programas (paralelismo);
 - iv) eluda algunas de las limitaciones y condiciones de dichos programas de asistencia del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera o del Mecanismo Europeo de Estabilidad (elusión)?
 - b) ¿Debe interpretarse el artículo 123 TFUE, en relación con la prohibición de la financiación monetaria del presupuesto, en el sentido de que el Eurosistema puede (de manera alternativa o acumulativa)
 - i) comprar deuda pública sin límite cuantitativo alguno (volumen);
 - ii) comprar deuda pública sin respetar un intervalo temporal mínimo desde la emisión de dicha deuda pública en el mercado primario (fijación de los precios en el mercado);
 - iii) mantener hasta su vencimiento la totalidad de la deuda pública que se adquiera (injerencia en la lógica del mercado);
 - iv) adquirir deuda pública sin que se establezcan unos requisitos mínimos sobre su calidad crediticia (riesgo de impago);

- v) aceptar la equiparación del SEBC con los tenedores, privados o no, de deuda pública (recorte de deuda);
- vi) interferir en los mecanismos de fijación de precios de la deuda pública de Estados miembros de la zona del euro, ya sea manifestando su intención de comprarla, ya sea por otros medios, en un momento cercano a la emisión de la misma (estímulo a su adquisición en el mercado primario)?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Observaciones preliminares

- 11 El Gobierno italiano sostiene que el Tribunal de Justicia no puede examinar la presente petición de decisión prejudicial, ya que el órgano jurisdiccional remitente no reconoce un valor interpretativo definitivo y vinculante a la respuesta que el Tribunal de Justicia dé a dicha petición. En efecto, dicho Gobierno considera que el órgano jurisdiccional remitente estima que es a él a quien le corresponde la responsabilidad última de pronunciarse sobre la validez de las decisiones de que se trata, teniendo en cuenta las condiciones y los límites que establece la Ley Fundamental alemana.
- 12 A este respecto, es cierto que, en su sentencia Kleinwort Benson (C-346/93, EU:C:1995:85), el Tribunal de Justicia se ha declarado incompetente para pronunciarse cuando el órgano jurisdiccional remitente no esté obligado a seguir la interpretación del Tribunal de Justicia. En efecto, el Tribunal de Justicia no es competente para dar, en materia prejudicial, respuestas que tengan un efecto meramente consultivo (véase, en este sentido, la sentencia Kleinwort Benson, C-346/93, EU:C:1995:85, apartados 23 y 24).
- 13 Sin embargo, en ese asunto no se requería una interpretación del Derecho de la Unión, porque lo que se solicitaba al Tribunal de Justicia era que interpretara un acto del Derecho de la Unión con objeto de permitir que el órgano jurisdiccional remitente se pronunciara sobre la aplicación del Derecho nacional, en una situación en la que el Derecho nacional no efectuaba una remisión directa e incondicional al Derecho de la Unión, sino que se limitaba a tomar como modelo un acto del Derecho de la Unión y a reproducir parcialmente sus términos (véanse, en este sentido, las sentencias Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio, C-217/05, EU:C:2006:784, apartado 21, y Les Vergers du Vieux Tauves, C-48/07, EU:C:2008:758, apartado 24).
- 14 Pues bien, procede hacer constar que las circunstancias del presente asunto son claramente diferentes de las del asunto en que se dictó la sentencia Kleinwort Benson (C-346/93, EU:C:1995:85), ya que la petición de decisión prejudicial se refiere aquí directamente a la interpretación y a la aplicación del Derecho de la Unión, lo que implica que la presente sentencia tiene consecuencias concretas para la solución del litigio principal.
- 15 A este respecto, debe recordarse que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el artículo 267 TFUE instaura un procedimiento de cooperación directa entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros (véanse, entre otras, las sentencias SAT Fluggesellschaft, C-364/92, EU:C:1994:7, apartado 9, y ATB y otros, C-402/98, EU:C:2000:366, apartado 29). En el marco de este procedimiento, basado en una clara separación de las funciones entre los tribunales nacionales y el Tribunal de Justicia, toda apreciación de los hechos del asunto es competencia del juez nacional, al que corresponde apreciar, a la luz de las particularidades del asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar sentencia como la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia (véanse en este sentido, entre otras, las sentencias WWF y otros, C-435/97, EU:C:1999:418, apartado 31, y Lucchini, C-119/05, EU:C:2007:434, apartado 43),

mientras que el Tribunal de Justicia únicamente está habilitado para pronunciarse sobre la interpretación o la validez de una norma de la Unión a partir de los hechos que le proporcione el juez nacional (sentencia *Eckelkamp y otros*, C-11/07, EU:C:2008:489, apartado 52).

- 16 También es preciso recordar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, una sentencia dictada con carácter prejudicial por el Tribunal de Justicia vincula al juez nacional para la solución del litigio principal, en cuanto a la interpretación o a la validez de los actos de las instituciones de la Unión de que se trate (véanse, entre otras, las sentencias *Fazenda Pública*, C-446/98, EU:C:2000:691, apartado 49, y *Elchinov*, C-173/09, EU:C:2010:581, apartado 29).
- 17 De ello se deduce que procede responder a la petición de decisión prejudicial presentada por el órgano jurisdiccional remitente.

Sobre la admisibilidad

- 18 Irlanda, los Gobiernos helénico, español, francés, italiano, neerlandés, portugués y finlandés, así como el Parlamento Europeo, la Comisión Europea y el BCE, impugnan por diversas razones la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial o de algunas de las cuestiones formuladas en ella.
- 19 El Gobierno italiano alega así que el litigio principal es ficticio y artificial. En efecto, a su juicio, los recursos examinados en el litigio principal carecen de objeto, pues no existe una necesidad notoria de tutela preventiva ni un perjuicio para los recurrentes en el litigio principal, pero también porque la pretendida inercia del *Deutscher Bundestag*, de por sí, no puede recibir calificación alguna. Por lo demás, el órgano jurisdiccional remitente habría debido declarar la inadmisibilidad de tales recursos en la medida en que se refieren a actos no jurídicos de la Unión. Por otra parte, según el Gobierno italiano, el asunto que se discute en el litigio principal no plantea realmente la cuestión de una extralimitación competencial manifiesta relacionada con la identidad constitucional alemana.
- 20 El Gobierno italiano considera, además, que las cuestiones planteadas son abstractas e hipotéticas, en la medida en que se basan en una serie de hipótesis que se refieren, principalmente, a los vínculos entre las compras de bonos soberanos y el respeto de los programas de asistencia económica, a la inexistencia de límites cuantitativos para estas compras o a la renuncia a tomar en consideración los riesgos de pérdidas para el BCE.
- 21 El Gobierno helénico sostiene igualmente que las cuestiones planteadas son hipotéticas, basándose en que el hecho de que el BCE no ha adoptado la más mínima medida que afecte directamente a los derechos que el Derecho de la Unión confiere a los recurrentes en el litigio principal. Por su parte, el Gobierno finlandés alega que procede declarar la inadmisibilidad de la segunda cuestión, en la medida en que se refiere a una actividad hipotética del BCE y de los bancos centrales nacionales de la zona euro.
- 22 A continuación, sin plantear expresamente una excepción de inadmisibilidad, el Gobierno español sostiene que el procedimiento nacional que ha dado origen a la petición de decisión prejudicial es contrario al sistema de control de validez de los actos de la Unión establecido en los artículos 263 TFUE y 267 TFUE, ya que abre un recurso directo contra la validez de un acto de la Unión sin cumplir los requisitos de admisibilidad establecidos para los recursos de anulación en el artículo 263 TFUE.
- 23 Por último, Irlanda, los Gobiernos helénico, español, francés, italiano, neerlandés y portugueses, así como el Parlamento, la Comisión y el BCE, estiman que procede declarar la inadmisibilidad de la primera cuestión prejudicial, pues no es válida una cuestión de apreciación de validez que se refiera a un acto preparatorio o carente de efectos jurídicos, como son las decisiones relativas a las OMT.

- 24 En primer lugar, en cuanto a las alegaciones de que el litigio principal es ficticio y artificial y las cuestiones prejudiciales hipotéticas, procede recordar que, como indica el apartado 15 de la presente sentencia, corresponde exclusivamente al juez nacional, que conoce del litigio y que debe asumir la responsabilidad de la decisión jurisdiccional que se ha de pronunciar, apreciar, a la luz de las particularidades del asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar sentencia como la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia. Por consiguiente, cuando las cuestiones planteadas se refieren a la interpretación o a la validez de una norma del Derecho de la Unión, en principio el Tribunal de Justicia está obligado a pronunciarse (véase, en este sentido, la sentencia Melloni, C-399/11, EU:C:2013:107, apartado 28 y jurisprudencia citada).
- 25 De ello se deduce que las cuestiones relativas al Derecho de la Unión disfrutan de una presunción de pertinencia. El Tribunal de Justicia sólo puede negarse a pronunciarse sobre una cuestión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional nacional cuando resulte evidente que la interpretación o la apreciación de validez de una norma de la Unión que se ha solicitado carece de relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, cuando el problema sea de naturaleza hipotética o, también, cuando el Tribunal de Justicia no disponga de los datos de hecho o de Derecho necesarios para responder de manera útil a las cuestiones planteadas (véase, en este sentido, la sentencia Melloni, C-399/11, EU:C:2013:107, apartado 29 y jurisprudencia citada).
- 26 En el presente asunto, los argumentos expuestos por el Gobierno italiano para demostrar el carácter ficticio y artificial del litigio principal o la naturaleza hipotética de las cuestiones planteadas se basan en una crítica de la admisibilidad de los recursos examinados en el litigio principal y de la apreciación de los hechos llevada a cabo por el órgano jurisdiccional remitente con objeto de aplicar los criterios establecidos en el Derecho nacional. Pues bien, no corresponde al Tribunal de Justicia poner en cuestión esa apreciación, que en el presente procedimiento es competencia del juez nacional (véase, en este sentido, la sentencia Lucchini, C-119/05, EU:C:2007:434, apartado 43), ni verificar si la resolución de remisión ha sido adoptada de acuerdo con las normas de organización judicial y procesales del Derecho nacional (sentencia Schnorbus, C-79/99, EU:C:2000:676, apartado 22 y jurisprudencia que allí se cita). Por consiguiente, tales alegaciones no bastan para destruir la presunción de pertinencia a la que se ha hecho referencia en el apartado anterior.
- 27 En cuanto a la circunstancia, invocada por los Gobiernos helénico y finlandés, de que el programa de compra de bonos soberanos anunciado en el comunicado de prensa no ha sido aplicado y de que sólo podrá aplicarse tras la adopción de nuevos actos jurídicos, procede señalar que, como indica el órgano jurisdiccional remitente, tal circunstancia no priva de objeto a los recursos examinados en el litigio principal, ya que el Derecho alemán permite, con ciertos requisitos, otorgar una tutela judicial preventiva en una situación de esta índole.
- 28 Así, si bien es cierto que los recursos examinados en el litigio principal, destinados a evitar la vulneración de unos derechos amenazados, deben basarse necesariamente en unas previsiones por naturaleza inciertas, no es menos cierto que, según el órgano jurisdiccional remitente, el Derecho alemán permite tales recursos. En la medida en que, en el marco del procedimiento establecido en el artículo 267 TFUE, la interpretación del Derecho nacional corresponde exclusivamente al órgano jurisdiccional remitente (sentencia Križan y otros, C-416/10, EU:C:2013:8, apartado 58), el hecho de que las decisiones relativas a las OMT no hayan sido aplicadas aún y de que sólo puedan aplicarse tras la adopción de nuevos actos jurídicos no puede, por tanto, llevar a negar que la petición de decisión prejudicial responde a una necesidad objetiva para la solución de los litigios de que conoce dicho órgano jurisdiccional (véase, por analogía, la sentencia Bosman, C-415/93, EU:C:1995:463, apartado 65).
- 29 En segundo lugar, en lo que respecta a la presunta incompatibilidad entre el procedimiento nacional seguido en el litigio principal y el sistema establecido en los artículos 263 TFUE y 267 TFUE, procede recordar que el Tribunal de Justicia se ha pronunciado ya, en varias ocasiones, en favor de la admisibilidad de peticiones de decisión prejudicial relativas a la validez de actos de Derecho derivado

y formuladas en el marco del recurso de control de legalidad («judicial review») previsto en el Derecho británico. Basándose en el hecho de que el Derecho nacional permitía que los interesados interpusieran un recurso para el control de la legalidad de la intención o de la obligación del Gobierno del Reino Unido de cumplir lo dispuesto en un acto de la Unión, el Tribunal de Justicia concluyó que la posibilidad de los particulares de alegar ante los tribunales nacionales la invalidez de un acto de la Unión de alcance general no estaba supeditada al requisito de que se hubieran adoptado ya efectivamente medidas de aplicación de dicho acto con arreglo al Derecho nacional. El Tribunal de Justicia declaró que, a este respecto, bastaba con que el órgano jurisdiccional nacional conociera de un litigio real en el que se planteara, con carácter incidental, la cuestión de la validez de tal acto [véanse, en este sentido, las sentencias *British American Tobacco (Investments)* e *Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, apartados 36 y 40, e *Intertanko y otros*, C-308/06, EU:C:2008:312, apartados 33 y 34]. Pues bien, se desprende de la resolución de remisión que así ocurre precisamente en el presente asunto.

- 30 En tercer lugar, por lo que respecta a los argumentos expuestos en el apartado 23 de la presente sentencia, que se refieren específicamente a la primera cuestión prejudicial, es preciso señalar que, en el presente asunto, el órgano jurisdiccional remitente se dirige al Tribunal de Justicia con objeto de que éste determine si los artículos 119 TFUE, 123 TFUE, apartado 1, y 127 TFUE, apartados 1 y 2, así como los artículos 17 a 24 del Protocolo sobre el SEBC y el BCE, deben interpretarse en el sentido de que autorizan al SEBC a adoptar un programa de compra de bonos soberanos en los mercados secundarios como el que se anunció en el comunicado de prensa.
- 31 Habida cuenta de las consideraciones expuestas, procede declarar la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial.

Sobre el fondo

- 32 A través de sus cuestiones, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si los artículos 119 TFUE, 123 TFUE, apartado 1, y 127 TFUE, apartados 1 y 2, así como los artículos 17 a 24 del Protocolo sobre el SEBC y el BCE, deben interpretarse en el sentido de que autorizan al SEBC a adoptar un programa de compra de bonos soberanos en los mercados secundarios como el que se anunció en el comunicado de prensa.

Sobre los artículos 119 TFUE y 127 TFUE, apartados 1 y 2, y sobre los artículos 17 a 24 del Protocolo sobre el SEBC y el BCE

- 33 El órgano jurisdiccional remitente expresa sus dudas sobre si un programa de compra de bonos soberanos en los mercados secundarios como el que se anunció en el comunicado de prensa puede considerarse incluido en las atribuciones del SEBC, tal como las define el Derecho primario.

– Sobre las atribuciones del SEBC

- 34 Procede señalar, con carácter preliminar, que, en virtud del artículo 119 TFUE, apartado 2, la acción de los Estados miembros y de la Unión supondrá una moneda única, el euro, y la definición y la aplicación de una política monetaria y de tipos de cambio única (sentencia *Pringle*, C-370/12, EU:C:2012:756, apartado 48).
- 35 En lo que respecta más concretamente a la política monetaria, el artículo 3 TFUE, apartado 1, letra c), establece que la Unión dispondrá de competencia exclusiva en el ámbito de la política monetaria de los Estados miembros cuya moneda es el euro (véase, en este sentido, la sentencia *Pringle*, C-370/12, EU:C:2012:756, apartado 50).

- 36 En virtud del artículo 282 TFUE, apartado 1, el BCE y los bancos centrales de los Estados miembros cuya moneda es el euro, que constituyen el Eurosistema, dirigirán la política monetaria de la Unión (sentencia Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, apartado 49). Según el artículo 282 TFUE, apartado 4, el BCE adoptará las medidas necesarias para desempeñar sus cometidos con arreglo a los artículos 127 TFUE a 133 TFUE y 138 TFUE y a las condiciones establecidas en los Estatutos del SEBC y del BCE.
- 37 En este contexto, según lo dispuesto en el artículo 127 TFUE, apartado 2, corresponde al SEBC definir y ejecutar esa política.
- 38 Más concretamente, se desprende del artículo 129 TFUE, apartado 1, en relación con el artículo 12, apartado 1, del Protocolo sobre el SEBC y el BCE, que el Consejo de Gobierno formulará la política monetaria de la Unión y que el Comité Ejecutivo del BCE pondrá en práctica esa política monetaria de conformidad con las orientaciones y decisiones adoptadas por el Consejo de Gobierno.
- 39 Además, el artículo 12, apartado 1, párrafo tercero, de este Protocolo dispone que, en la medida en que se estime posible y adecuado, el BCE recurrirá a los bancos centrales nacionales para ejecutar las operaciones que correspondan a las funciones del SEBC, estando estos bancos obligados a ajustar su actuación a las orientaciones e instrucciones del BCE, con arreglo al artículo 14, apartado 3, de dicho Protocolo.
- 40 Por otra parte, se deduce del artículo 130 TFUE que el SEBC debe ejercer con independencia su función de formular y de ejecutar la política monetaria de la Unión. Del tenor de este artículo se desprende que con él se pretende proteger al SEBC y a sus órganos rectores de influencias exteriores que puedan interferir en el ejercicio de las funciones encomendadas al SEBC por el Tratado FUE y el Protocolo sobre el SEBC y el BCE. Así pues, la finalidad esencial de dicho artículo consiste en mantener al SEBC al abrigo de todas las presiones políticas, a fin de permitirle perseguir eficazmente los objetivos asignados a sus funciones, mediante el ejercicio independiente de las facultades específicas de que dispone al efecto en virtud del Derecho primario (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/BCE, C-11/00, EU:C:2003:395, apartado 134).
- 41 Conforme al principio de atribución de competencias formulado en el artículo 5 TUE, apartado 2, el SEBC debe actuar dentro de los límites de las facultades que le confiere el Derecho primario, por lo que no puede adoptar ni ejecutar un programa que no esté comprendido en el ámbito que el Derecho primario atribuye a la política monetaria. Con objeto de garantizar el respeto de este principio, los actos del SEBC se hallan sujetos, en las condiciones previstas por los Tratados, al control jurisdiccional del Tribunal de Justicia (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/BCE, C-11/00, EU:C:2003:395, apartado 135).
- 42 A este respecto, es preciso señalar que el Tratado FUE no contiene ninguna definición precisa de la política monetaria, pero define a la vez los objetivos de la política monetaria y los medios de que dispone el SEBC para ejecutar dicha política (véase, en este sentido, la sentencia Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, apartado 53).
- 43 Así, con arreglo a los artículos 127 TFUE, apartado 1, y 282 TFUE, apartado 2, el objetivo primordial de la política monetaria de la Unión es mantener la estabilidad de precios. Por otro lado, esas mismas disposiciones establecen que, sin perjuicio de este objetivo, el SEBC prestará apoyo a las políticas económicas generales de la Unión para contribuir a la consecución de los objetivos de ésta, definidos en el artículo 3 TUE (véase, en este sentido, la sentencia Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, apartado 54).
- 44 El Protocolo sobre el SEBC y el BCE se caracteriza, pues, por un mandato claro, cuyo objetivo principal consiste en garantizar la estabilidad de precios. Los procedimientos de reforma de ciertas partes de los Estatutos del SEBC y del BCE contribuyen a reforzar aún más la especificidad de este mandato.

45 En cuanto a los medios que el Derecho primario atribuye al SEBC para la realización de estos objetivos, es preciso subrayar que el capítulo IV del Protocolo sobre el SEBC y el BCE, que especifica las funciones monetarias y las operaciones del SEBC, enumera los instrumentos que este último puede utilizar en el marco de la política monetaria.

– Sobre la delimitación de la política monetaria

46 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 de esa medida. También resultan pertinentes los medios que la medida utiliza para alcanzar esos objetivos (véase, en este sentido, la sentencia Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, apartados 53 y 55).

47 En primer lugar, por lo que se refiere a los objetivos de un programa como el discutido en el litigio principal, se desprende del comunicado de prensa que dicho programa pretende salvaguardar tanto la adecuada transmisión de la política monetaria como la unicidad de dicha política.

48 Pues bien, por una parte, el objetivo de salvaguardar la unicidad de la política monetaria contribuye a la realización de los objetivos de dicha política, en la medida en que, con arreglo al artículo 119 TFUE, apartado 2, ésta debe ser «única».

49 Por otra parte, el objetivo de salvaguardar la adecuada transmisión de la política monetaria puede, a la vez, preservar la unicidad de dicha política y contribuir al objetivo principal de ésta, que es el mantenimiento de la estabilidad de precios.

50 En efecto, la capacidad del SEBC para influir en la evolución de precios mediante sus decisiones de política monetaria depende, en gran medida, de la transmisión a los diferentes sectores de la economía de los impulsos lanzados por él en el mercado monetario. Por consiguiente, un funcionamiento defectuoso del mecanismo de transmisión de la política monetaria puede hacer inoperantes las decisiones del SEBC en una parte de la zona euro y, por tanto, poner en peligro la unicidad de la política monetaria. Por otro lado, como un funcionamiento defectuoso del mecanismo de transmisión reduce la eficacia de las medidas adoptadas por el SEBC, ello afecta necesariamente a la capacidad del SEBC para garantizar la estabilidad de precios. Por lo tanto, unas medidas destinadas a salvaguardar este mecanismo de transmisión pueden considerarse ligadas al objetivo principal que se establece en el artículo 127 TFUE, apartado 1.

51 El hecho de que un programa como el que se anunció en el comunicado de prensa pueda contribuir también a la estabilidad de la zona euro, que es un objetivo de política económica (véase, en este sentido, la sentencia Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, apartado 56), no basta para desvirtuar este análisis.

52 En efecto, una medida de política monetaria no puede equipararse a una medida de política económica por el mero hecho de que pueda tener efectos indirectos en la estabilidad de la zona euro (véase, por analogía, la sentencia Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, apartado 56).

53 En segundo lugar, en lo referente a los medios previstos para alcanzar los objetivos perseguidos por un programa como el que se anunció en el comunicado de prensa, consta que la aplicación de ese programa implica operaciones monetarias de compraventa de títulos en los mercados secundarios de deuda soberana.

54 Pues bien, el artículo 18, apartado 1, del Protocolo sobre el SEBC y el BCE, incluido en el capítulo IV del mismo, establece claramente que, con el fin de alcanzar los objetivos del SEBC y de llevar a cabo sus funciones, fijados por el Derecho primario, el BCE y los bancos centrales nacionales pueden, en

principio, operar en los mercados financieros comprando y vendiendo directamente instrumentos negociables en euros. De ello se deduce que las operaciones anunciadas por el Consejo de Gobierno en el comunicado de prensa utilizan uno de los instrumentos de política monetaria previstos en el Derecho primario.

- 55 En lo que respecta al carácter selectivo del programa que se anunció en el comunicado de prensa, procede recordar que ese programa tiene por objeto corregir las perturbaciones del mecanismo de transmisión de la política monetaria generadas por la situación específica de los bonos soberanos emitidos por ciertos Estados miembros. Dadas estas circunstancias, el mero hecho de que ese programa esté específicamente circunscrito a esos bonos soberanos no puede implicar pues, como tal, que los instrumentos utilizados por el SEBC no pertenezcan al ámbito de la política monetaria. Por lo demás, ninguna disposición del Tratado FUE obliga al SEBC a intervenir en los mercados financieros a través de medidas generales necesariamente aplicables a la totalidad de los Estados de la zona euro.
- 56 A la vista de las circunstancias expuestas, resulta evidente que, habida cuenta de los objetivos de un programa como el que se anunció en el comunicado de prensa y de los medios previstos para alcanzar esos objetivos, tal programa pertenece al ámbito de la política monetaria.
- 57 No basta para modificar esta conclusión el hecho de que la aplicación de tal programa esté supeditada al pleno respeto de los programas de ajuste macroeconómico del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera o del Mecanismo Europeo de Estabilidad.
- 58 Ciertamente, no cabe excluir que un programa de compra de bonos soberanos que presenta tal característica pueda reforzar, incidentalmente, la incitación a respetar esos programas de ajuste y favorezca así, en cierta medida, la realización de los objetivos de política económica perseguidos por estos últimos programas.
- 59 Sin embargo, esas repercusiones indirectas no pueden implicar que tal programa deba equipararse a una medida de política económica, en la medida en que se desprende de los artículos 119 TFUE, apartado 2, 127 TFUE, apartado 1, y 282 TFUE, apartado 2, que, sin perjuicio del objetivo de estabilidad de precios, el SEBC debe prestar apoyo a las políticas económicas generales de la Unión.
- 60 Procede añadir que al decidir, con total independencia, supeditar la aplicación del programa anunciado en el comunicado de prensa al pleno respeto de los programas de ajuste macroeconómico del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera o del Mecanismo Europeo de Estabilidad, el SEBC se asegura de que su política monetaria no ofrecerá a los Estados miembros cuyos bonos soberanos adquiera posibilidades de financiación que les permitan desviarse de los programas de ajuste que se han comprometido a aplicar. El SEBC evita así que las medidas de política monetaria adoptadas por él resten eficacia a la política económica decidida por los Estados miembros.
- 61 Además, como el SEBC está obligado, con arreglo al artículo 127 TFUE, apartado 1, en relación con el artículo 119 TFUE, apartado 3, a respetar el principio rector según el cual las finanzas públicas deben ser sólidas, las condiciones incluidas en un programa como el que se anunció en el comunicado de prensa para evitar que el mismo contribuya a incitar a los Estados miembros a empeorar su situación presupuestaria no pueden interpretarse en el sentido de que implican que dicho programa queda fuera del ámbito de la política monetaria delimitado por el Derecho primario.
- 62 Procede añadir que, en todo caso, el pleno respeto por parte del Estado miembro de que se trate de las obligaciones derivadas de un programa de ajuste que se ha comprometido a aplicar no constituye una condición suficiente para que se produzca la intervención del SEBC en el marco de un programa como el que se anunció en el comunicado de prensa, pues tal intervención sigue estando estrictamente supeditada a la existencia de perturbaciones en el mecanismo de transmisión de la política monetaria o en la unicidad de dicha política.

- 63 Dadas estas circunstancias, el hecho de que la adquisición de bonos soberanos en los mercados secundarios a condición de respetar un programa de ajuste macroeconómico haya podido considerarse incluida en el ámbito de la política económica cuando la lleva a cabo el Mecanismo Europeo de Estabilidad (véase, en este sentido, la sentencia Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, apartado 60) no implica que la conclusión deba ser la misma cuando el SEBC utiliza este instrumento en el marco de un programa como el que se anunció en el comunicado de prensa.
- 64 En efecto, a este respecto resulta decisiva la diferencia entre los objetivos que persigue el Mecanismo Europeo de Estabilidad y los que persigue el SEBC. Mientras que, como se deduce de los apartados 48 a 52 de la presente sentencia, un programa como el discutido en el litigio principal sólo puede aplicarse en la medida necesaria para mantener la estabilidad de precios, la intervención del Mecanismo Europeo de Estabilidad pretende, por su parte, salvaguardar la estabilidad de la zona euro, objetivo que no está comprendido en el ámbito de la política monetaria (véase, en este sentido, la sentencia Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, apartado 56).
- 65 Este análisis lleva igualmente a descartar la posibilidad de que un programa como el que se anunció en el comunicado de prensa pueda servir para eludir los requisitos que delimitan la actuación del Mecanismo Europeo de Estabilidad en los mercados secundarios, ya que la intervención del SEBC no está destinada a reemplazar a la del Mecanismo Europeo de Estabilidad para alcanzar los objetivos de este último, sino que, por el contrario, debe aplicarse de manera independiente en función de los objetivos específicos de la política monetaria.

– Sobre la proporcionalidad

- 66 Se desprende de los artículos 119 TFUE, apartado 2, y 127 TFUE, apartado 1, en relación con el artículo 5 TUE, apartado 4, que un programa de compra de bonos incluido en el ámbito de la política monetaria sólo puede adoptarse y aplicarse legítimamente en la medida en que las medidas que contiene sean proporcionadas a los objetivos de dicha política.
- 67 A este respecto procede recordar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el principio de proporcionalidad exige que los actos de las instituciones de la Unión sean idóneos para alcanzar los objetivos legítimos perseguidos por la normativa de que se trate y no sobrepasen los límites de lo que es necesario para alcanzar tales objetivos (véase, en este sentido, la sentencia *Association Kokopelli*, C-59/11, EU:C:2012:447, apartado 38 y jurisprudencia citada).
- 68 En lo que respecta al control judicial de la observancia de estos requisitos, habida cuenta de que, al elaborar y aplicar un programa de operaciones de mercado abierto como el que se anunció en el comunicado de prensa, el SEBC se ve obligado a proceder a elecciones de carácter técnico y a efectuar previsiones y apreciaciones complejas, procede reconocerle, en este contexto, una amplia facultad de apreciación (véanse, por analogía, las sentencias *Afton Chemical*, C-343/09, EU:C:2010:419, apartado 28, y *Billerud Karlsborg y Billerud Skärblacka*, C-203/12, EU:C:2013:664, apartado 35).
- 69 Dicho esto, en los casos en que una institución de la Unión dispone de una amplia facultad de apreciación, el control del respeto de ciertas garantías de procedimiento reviste una importancia fundamental. Entre estas garantías figura la obligación del SEBC de examinar minuciosamente e imparcialmente todas las circunstancias pertinentes de la situación de que se trate y de motivar suficientemente sus decisiones.
- 70 A este respecto procede recordar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, aun cuando la motivación de los actos de la Unión, exigida por el artículo 296 TFUE, apartado 2, debe revelar de manera clara e inequívoca el razonamiento del autor del acto controvertido, de modo que los interesados puedan conocer la justificación de la medida adoptada y el Tribunal de Justicia ejercer su control, no se requiere sin embargo que dicha motivación especifique todas las razones de hecho o

de Derecho pertinentes. Por otro lado, para apreciar si se ha cumplido la obligación de motivación es preciso tener en cuenta, no sólo el tenor del acto, sino también su contexto y el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Consejo, C-63/12, EU:C:2013:752, apartados 98 y 99 y jurisprudencia citada).

- 71 Si bien el examen del cumplimiento de la obligación de motivación sólo puede efectuarse tomando como base una decisión formalmente adoptada, en el presente caso es preciso señalar, no obstante, que el comunicado de prensa y los proyectos de actos jurídicos examinados en la reunión del Consejo de Gobierno en la que se aprobó dicho comunicado permiten conocer los aspectos esenciales de un programa como el que se anunció en dicho comunicado y bastan para permitir que el Tribunal de Justicia ejerza su control.
- 72 En lo que respecta, en primer lugar, a la idoneidad de un programa como el que se anunció en el comunicado de prensa para alcanzar los objetivos perseguidos por el SEBC, se desprende de dicho comunicado y de las explicaciones ofrecidas por el BCE que dicho programa se basó en un análisis de la situación económica de la zona euro según el cual, en la fecha del anuncio de ese programa, los tipos de interés de los bonos soberanos de los diferentes Estados de la zona euro experimentaban una gran volatilidad y unas divergencias extremadamente importantes. Según el BCE, tales divergencias no se debían únicamente a las diferencias macroeconómicas entre esos Estados, sino que tenían su origen, en parte, en la exigencia de primas de riesgo excesivas para los bonos emitidos por ciertos Estados miembros, destinadas a cubrir el riesgo de estallido de la zona euro.
- 73 Según el BCE, esta especial situación fragilizó en gran medida el mecanismo de transmisión de la política monetaria del SEBC, dando lugar a una fragmentación de las condiciones de refinanciación de los bancos y de los costes del crédito que limitó grandemente los efectos de los impulsos a la actividad económica procedentes del SEBC en una parte muy importante de la zona euro.
- 74 A la vista de los datos presentados ante el Tribunal de Justicia en el presente procedimiento, nada indica que este análisis de la situación económica de la zona euro en la fecha del anuncio del programa discutido en el litigio principal adolezca de un error manifiesto de apreciación.
- 75 A este respecto, no basta para poner en entredicho esta conclusión el hecho, mencionado por el órgano jurisdiccional remitente, de que dicho análisis motivado sea objeto de críticas, dado que, teniendo en cuenta el carácter controvertido que habitualmente presentan las cuestiones de política monetaria y la amplia facultad de apreciación del SEBC, lo único que cabe exigir a este último es que utilice sus conocimientos especializados en economía y los medios técnicos necesarios de que dispone para realizar dicho análisis con la máxima diligencia y precisión.
- 76 Pues bien, en la situación descrita en los apartados 72 y 73 de la presente sentencia, la adquisición en los mercados secundarios de bonos soberanos de los Estados miembros afectados por unos tipos de interés que el BCE consideraba extremadamente altos podía contribuir a reducir esos tipos, disipando los temores injustificados de un estallido de la zona euro, y favorecer así la evolución a la baja, o incluso la desaparición, de las primas de riesgo excesivas.
- 77 En este contexto, el SEBC podía legítimamente considerar que tal evolución de los tipos de interés era idónea para facilitar la transmisión de su política monetaria y salvaguardar la unicidad de dicha política.
- 78 Así, se reconoce comúnmente que los tipos de interés de los bonos soberanos de un Estado dado desempeñan un papel decisivo en la determinación de los tipos de interés aplicables a los diferentes actores económicos de dicho Estado, en la valoración de las carteras de valores de las instituciones financieras que poseen esos bonos y en la capacidad de tales instituciones para obtener liquidez. Por lo tanto, eliminar o reducir las primas de riesgo excesivas exigidas por los bonos soberanos de un Estado

miembro puede evitar que la volatilidad y el nivel de las mismas obstaculicen la transmisión a la economía de dicho Estado de los efectos de las decisiones de política monetaria del SEBC y pongan en peligro la unicidad de esa política.

- 79 Por lo demás, la afirmación del BCE según la cual el mero anuncio del programa discutido en el litigio principal bastó para obtener el efecto deseado, es decir, para restablecer el mecanismo de transmisión de la política monetaria y la unicidad de esa política, no ha sido impugnada en el presente procedimiento.
- 80 Se deduce de las consideraciones expuestas que, en unas condiciones económicas tales como las que había observado el BCE en la fecha del comunicado de prensa, el SEBC podía considerar legítimamente que un programa como el que se anunció en dicho comunicado era idóneo para contribuir a los objetivos perseguidos por el SEBC y, por lo tanto, para mantener la estabilidad de precios.
- 81 Dadas estas circunstancias, procede verificar, en segundo lugar, si tal programa no sobrepasa manifiestamente lo que es necesario para alcanzar esos objetivos.
- 82 A este respecto, es preciso señalar que de los términos del comunicado de prensa se desprende claramente que el programa discutido en el litigio principal permite la adquisición de bonos soberanos en los mercados secundarios únicamente en la medida en que sea necesario para alcanzar los objetivos de dicho programa, y que las adquisiciones finalizarán cuando se hayan alcanzado esos objetivos.
- 83 También se debe señalar que el anuncio, en el comunicado de prensa, del programa discutido en el litigio principal irá seguido, en su caso, de una segunda etapa, a saber: la de aplicación de dicho programa, que estará supeditada a una apreciación en profundidad de las exigencias de la política monetaria.
- 84 Por lo demás, procede hacer constar que, más de dos años después del anuncio del programa discutido en el litigio principal, dicho programa sigue sin llevarse a cabo, al haber considerado el Consejo de Gobierno que la situación económica de la zona euro no justificaba aplicarlo.
- 85 Es preciso señalar que, más allá del hecho de que un programa como el anunciado en el comunicado de prensa se halla estrictamente supeditado a los objetivos que persigue, la amplitud potencial de dicho programa ha sido limitada de diversas maneras.
- 86 Se observa así que, en el marco de dicho programa, el SEBC sólo puede adquirir bonos soberanos de los Estados miembros sometidos a un programa de ajuste macroeconómico y que tengan de nuevo acceso a los mercados de la deuda. Además, un programa como el discutido en el litigio principal se concentra en los bonos soberanos con un plazo de vencimiento inferior a tres años, y el SEBC se reserva la facultad de revender en todo momento los bonos adquiridos.
- 87 De las circunstancias expuestas se deduce, por una parte, que un programa como el que se anunció en el comunicado de prensa sólo concierne, en definitiva, a una parte limitada de los bonos soberanos emitidos por los Estados de la zona euro, de modo que los compromisos que el BCE pueda asumir al aplicar tal programa son, de hecho, circunscritos y limitados. Por otra parte, tal programa sólo puede aplicarse cuando la situación de algunos de esos Estados haya justificado ya una intervención del Mecanismo Europeo de Estabilidad que aún siga desarrollándose.
- 88 Dadas estas circunstancias, resulta evidente que el SEBC podía adoptar legítimamente un programa de un volumen así limitado sin establecer límites cuantitativos con anterioridad a su aplicación, límites estos últimos que, por lo demás, podían reducir la eficacia de dicho programa.

- 89 Por otra parte, en la medida en que el órgano jurisdiccional remitente expresa sus dudas con respecto al carácter selectivo de tal programa, procede recordar que dicho programa tiene por objeto corregir las perturbaciones de la política monetaria del SEBC generadas por la situación específica de los bonos emitidos por ciertos Estados miembros. Dadas estas circunstancias, el SEBC podía legítimamente estimar necesario para corregir estas perturbaciones un programa selectivo de compra de bonos que concentrara la acción del SEBC en las partes de la zona euro particularmente afectadas por ellas, evitando así incrementar inútilmente la amplitud del programa más allá de lo necesario para alcanzar esos objetivos o reducir la eficacia del mismo.
- 90 Por lo demás, resulta obligado hacer constar que un programa como el que se anunció en el comunicado de prensa identifica los Estados miembros cuyos bonos pueden adquirirse basándose en criterios relacionados con los objetivos perseguidos, y no mediante una selección arbitraria.
- 91 En tercer lugar, es importante subrayar que el SEBC ponderó los diferentes intereses en juego con objeto de evitar que, al aplicar el programa de que se trata, pudieran producirse inconvenientes manifiestamente desproporcionados a los objetivos perseguidos por éste.
- 92 Se deduce de las consideraciones expuestas que un programa como el que se anunció en el comunicado de prensa no viola el principio de proporcionalidad.

Sobre el artículo 123 TFUE, apartado 1

- 93 El órgano jurisdiccional remitente expresa sus dudas sobre la compatibilidad con el artículo 123 TFUE, apartado 1, de un programa de compra de bonos soberanos en los mercados secundarios como el que se anunció en el comunicado de prensa.
- 94 Según el texto del artículo 123 TFUE, apartado 1, esta disposición prohíbe al BCE y a los bancos centrales de los Estados miembros la autorización de descubiertos o la concesión de cualquier otro tipo de créditos a las autoridades y organismos públicos de la Unión y de los Estados miembros, así como la adquisición directa a los mismos de instrumentos de deuda (sentencia Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, apartado 123).
- 95 De ello se deduce que dicha disposición prohíbe toda asistencia financiera del SEBC a un Estado miembro (véase, en este sentido, la sentencia Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, apartado 132), sin excluir no obstante, con carácter general, la facultad del SEBC de comprar a los acreedores de dicho Estado títulos previamente emitidos por éste.
- 96 Así, el artículo 18, apartado 1, del Protocolo sobre el SEBC y el BCE permite que, con el fin de alcanzar sus objetivos y de llevar a cabo sus funciones, el SEBC opere en los mercados financieros comprando y vendiendo directamente instrumentos negociables, de los que forman parte los bonos soberanos, sin someter esta autorización a requisitos especiales, so pena de ir en contra de la propia naturaleza de las operaciones de mercado abierto.
- 97 No obstante, el SEBC no está facultado para adquirir bonos soberanos en los mercados secundarios en condiciones que confieran a su intervención, en la práctica, un efecto equivalente al de la adquisición directa de bonos soberanos a las autoridades y organismos públicos de los Estados miembros, poniendo así en entredicho la eficacia de la prohibición formulada en el artículo 123 TFUE, apartado 1.
- 98 Además, para determinar las formas de adquisición de bonos soberanos que son compatibles con esta última disposición, es preciso tomar en consideración el objetivo perseguido por ella (véase, por analogía, la sentencia Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, apartado 133).

- 99 A este respecto procede recordar que la prohibición establecida en el artículo 123 TFUE tiene su origen en el artículo 104 del Tratado CE (que pasó a ser el artículo 101 CE), que fue incluido en el Tratado CE por el Tratado de Maastricht.
- 100 Pues bien, de los trabajos de elaboración de ese último Tratado se deduce que el artículo 123 TFUE trata de incitar a los Estados miembros a seguir una sana política presupuestaria, evitando que la financiación monetaria de los déficits públicos o el acceso privilegiado de las autoridades públicas a los mercados financieros desemboquen en un endeudamiento excesivo o en déficits excesivos de los Estados miembros (véase el proyecto de tratado por el que se revisa el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea a fin de instaurar una unión económica y monetaria, *Boletín de las Comunidades Europeas*, Suplemento 2/91, pp. 22 y 52).
- 101 Dadas estas circunstancias, como recuerda el séptimo considerando del Reglamento (CE) n° 3603/93 del Consejo, de 13 de diciembre de 1993, por el que se establecen definiciones para la aplicación de las prohibiciones a que se refieren el artículo [123 TFUE] y el apartado 1 del artículo [125 TFUE] (DO L 332, p. 1), las adquisiciones efectuadas en el mercado secundario no pueden utilizarse para eludir el objetivo que persigue el artículo 123 TFUE.
- 102 De ello se deduce que, como puso de relieve el Abogado General en el punto 227 de sus conclusiones, cuando el BCE procede a adquirir bonos soberanos en los mercados secundarios, debe hacerlo adoptando garantías suficientes para conciliar su intervención con la prohibición de la financiación monetaria formulada en el artículo 123 TFUE, apartado 1.
- 103 Con respecto a un programa como el que se anunció en el comunicado de prensa, es preciso señalar, en primer lugar, que en el marco de este programa el SEBC está facultado para adquirir bonos soberanos, no directamente, a las autoridades y organismos públicos de los Estados miembros, sino sólo indirectamente, en los mercados secundarios. La intervención del SEBC prevista en un programa como el discutido en el litigio principal no puede equipararse, por tanto, a una medida de asistencia financiera a un Estado miembro.
- 104 Dicho esto, debe ponerse de relieve, en segundo lugar, que la intervención del SEBC podría tener, en la práctica, un efecto equivalente al de la adquisición directa de bonos soberanos a las autoridades y organismos públicos de los Estados miembros, si los operadores capaces de adquirir bonos soberanos en el mercado primario tuvieran la certeza de que el SEBC va a proceder a la compra de esos bonos en un plazo y en unas condiciones que permitan a tales operadores actuar, de hecho, como intermediarios del SEBC para la adquisición directa de dichos bonos a las autoridades y organismos públicos del Estado miembro de que se trate.
- 105 Ahora bien, se deduce de las explicaciones ofrecidas por el BCE en el presente procedimiento que la aplicación de un programa como el que se anunció en el comunicado de prensa debe estar sometida a unos requisitos destinados a evitar que las intervenciones del SEBC en los mercados secundarios produzcan un efecto equivalente al de la adquisición directa de bonos soberanos en los mercados primarios.
- 106 En relación con este punto, los proyectos de decisión y de directrices presentados por el BCE en el presente procedimiento indican que el Consejo de Gobierno será competente para decidir sobre el alcance, la fecha de inicio, la continuación y la suspensión de las operaciones en los mercados secundarios previstas en tal programa. Además, el BCE ha precisado ante el Tribunal de Justicia que el SEBC tiene la intención, por una parte, de respetar un plazo mínimo entre la emisión de un título en el mercado primario y su recompra en los mercados secundarios y, por otra, de evitar anunciar por adelantado su decisión de proceder a tales recompras de títulos o el volumen de recompras previsto.

- 107 En la medida en que estas garantías permiten evitar que las condiciones de emisión de los bonos soberanos se vean alteradas por la certeza de que el SEBC recomprará los bonos tras su emisión, también permiten excluir que la aplicación de un programa como el que se anunció en el comunicado de prensa produzca, en la práctica, un efecto equivalente al de la adquisición directa de bonos soberanos a las autoridades y organismos públicos de los Estados miembros.
- 108 Es cierto que, a pesar de estas garantías, la intervención del SEBC sigue siendo capaz de ejercer una cierta influencia en el funcionamiento del mercado primario y de los mercados secundarios de deuda soberana, como ha señalado el órgano jurisdiccional remitente. Sin embargo, esta circunstancia no resulta decisiva, puesto que, como indica el Abogado General en el punto 259 de sus conclusiones, tal influencia constituye un efecto inherente a las adquisiciones en los mercados secundarios autorizadas por el Tratado FUE, efecto por lo demás indispensable para permitir una utilización eficaz de tales adquisiciones en el contexto de la política monetaria.
- 109 En tercer lugar, un programa como el que se anunció en el comunicado de prensa permitiría eludir el objetivo del artículo 123 TFUE, apartado 1, recordado en el apartado 100 de la presente sentencia, si tal programa fuera capaz de neutralizar en los Estados miembros beneficiarios la incitación a aplicar una sana política presupuestaria. En efecto, como de los artículos 119 TFUE, apartado 2, 127 TFUE, apartado 1, y 282 TFUE, apartado 2, se desprende que, sin perjuicio del objetivo de estabilidad de precios, el SEBC debe prestar apoyo a las políticas económicas generales de la Unión, las acciones que el SEBC lleve a cabo tomando como base el artículo 123 TFUE no pueden ser de tal naturaleza que obstaculicen la eficacia de esas políticas neutralizando en los Estados miembros beneficiarios la incitación a aplicar una sana política presupuestaria.
- 110 Por lo demás, 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.
- 111 En cualquier caso, procede hacer constar que las características de un programa como el que se anunció en el comunicado de prensa impiden que dicho programa pueda considerarse capaz de neutralizar en los Estados miembros la incitación a aplicar una sana política presupuestaria.
- 112 A este respecto, es preciso recordar, en primer término, que dicho programa sólo prevé la adquisición de bonos soberanos en la medida necesaria para salvaguardar el mecanismo de transmisión de la política monetaria y la unicidad de dicha política, y que esas adquisiciones finalizarán cuando se hayan alcanzado tales objetivos.
- 113 Esta limitación de la intervención del SEBC implica, por una parte, que los Estados miembros no pueden determinar su política presupuestaria basándose en la certeza de que el SEBC procederá a recomprar en el futuro sus bonos soberanos en los mercados secundarios y, por otra parte, que no es posible aplicar el programa en cuestión de manera que produzca una armonización de los tipos de interés aplicados a los bonos soberanos de los Estados miembros de la zona euro, con independencia de las diferencias existentes en la situación macroeconómica o presupuestaria de unos y otros.
- 114 La adopción y la aplicación de tal programa no permiten, pues, que los Estados miembros adopten una política presupuestaria que no tenga en cuenta el hecho de que, en caso de déficit, se verán obligados a buscar financiación de los mercados, ni tampoco que los Estados miembros queden protegidos contra las consecuencias que pueda entrañar para ellos la evolución de su situación macroeconómica o presupuestaria.
- 115 En segundo término, procede señalar que un programa como el discutido el litigio principal va acompañado de una serie de garantías destinadas a limitar sus efectos sobre la incitación a aplicar una sana política presupuestaria.

- 116 Así, al circunscribir este programa a ciertos tipos de bonos cuyos emisores deben ser Estados miembros que se hayan comprometido a aplicar un programa de ajuste estructural y que tengan de nuevo acceso al mercado de la deuda, el BCE ha restringido, de hecho, la cantidad de bonos soberanos que pueden adquirirse en el marco de dicho programa, limitando así la amplitud del referido programa y sus efectos sobre las condiciones de financiación de los Estados de la zona euro.
- 117 Por otra parte, los efectos que un programa como el que se anunció en el comunicado de prensa pueda tener sobre la incitación a aplicar una sana política presupuestaria se ven limitados igualmente por la facultad del SEBC de revender en todo momento los bonos adquiridos. En efecto, esto hace que las consecuencias de la retirada de los bonos del mercado sean potencialmente transitorias. Dicha facultad permite igualmente que el SEBC adapte su programa a la actitud de los Estados miembros beneficiarios, por ejemplo, limitando o suspendiendo las adquisiciones de bonos soberanos si un Estado miembro modifica su comportamiento como emisor mediante la emisión de un número mayor de bonos con un plazo de vencimiento corto, para financiar su presupuesto mediante bonos susceptibles de ser adquiridos por el SEBC.
- 118 El hecho de que el SEBC disponga igualmente de la posibilidad de conservar hasta su vencimiento los bonos adquiridos no desempeña un papel decisivo a este respecto, puesto que esta posibilidad está supeditada a la necesidad de actuar así para alcanzar los objetivos perseguidos; además, en cualquier caso, los operadores interesados no pueden tener la certeza de que el SEBC hará uso de esa facultad. Por otra parte, conviene recordar que el artículo 18, apartado 1, del Protocolo sobre el SEBC y el BCE no excluye en absoluto esta práctica, y que la misma no implica renuncia alguna al cobro de su deuda al Estado miembro emisor cuando el bono llegue a su vencimiento.
- 119 Por lo demás, al prever únicamente la adquisición de bonos soberanos emitidos por Estados miembros que tengan de nuevo acceso al mercado de la deuda, el SEBC excluye en la práctica del programa que pretende aplicar a los Estados miembros cuya situación financiera se haya deteriorado tanto que no se encuentren ya en condiciones de obtener financiación en el mercado.
- 120 Por último, el hecho de que la adquisición de bonos soberanos esté supeditada al pleno respeto de los programas de ajuste estructural a que estén sometidos los Estados miembros beneficiarios excluye que un programa como el que se anunció en el comunicado de prensa pueda incitar a dichos Estados a renunciar a sanear sus finanzas públicas confiando en las facilidades de financiación que podrían obtener al aplicarse tal programa.
- 121 Se deduce de las consideraciones expuestas que un programa como el que se anunció en el comunicado de prensa no produce el efecto de neutralizar en los Estados miembros beneficiarios la incitación a aplicar una sana política presupuestaria. Por consiguiente, el artículo 123 TFUE, apartado 1, no prohíbe al SEBC que adopte tal programa ni que lo aplique en condiciones que no confieran a su intervención un efecto equivalente al de la adquisición directa de bonos soberanos a las autoridades y organismos públicos de los Estados miembros.
- 122 No bastan para poner en entredicho esta conclusión las características de tal programa específicamente mencionadas por el órgano jurisdiccional remitente y a las que no se ha hecho referencia en el análisis expuesto en los apartados anteriores.
- 123 Así, suponiendo que se hubiera acreditado que ese programa puede exponer al BCE al riesgo de sufrir pérdidas importantes, tal posibilidad no debilitaría en modo alguno las garantías incluidas en dicho programa con objeto de evitar neutralizar en los Estados miembros la incitación a aplicar una sana política presupuestaria.
- 124 A este respecto, conviene señalar que tales garantías son también idóneas para reducir el riesgo de pérdidas al que se expone el BCE.

- 125 Por lo demás, procede recordar que, al igual que todo banco central, el BCE está obligado a tomar decisiones que, como las operaciones de mercado abierto, entrañan inevitablemente un riesgo de pérdidas para él, y que el artículo 33 del Protocolo sobre el SEBC y el BCE dispone precisamente cómo repartir las pérdidas del BCE, sin establecer reglas específicas sobre los riesgos que éste está autorizado a asumir para alcanzar los objetivos de la política monetaria.
- 126 Por otra parte, si bien es cierto que el hecho de que el BCE renuncie a exigir un trato privilegiado como acreedor le expone eventualmente al riesgo de sufrir recortes en el valor de sus títulos decididos por los demás acreedores del Estado miembro de que se trate, resulta obligado hacer constar que éste es un riesgo inherente a la adquisición de bonos en los mercados secundarios, operación que los autores de los Tratados han autorizado, sin supeditarla al requisito de que el BCE obtuviera la condición de acreedor privilegiado.
- 127 Habida cuenta del conjunto de consideraciones expuestas, procede responder a las cuestiones planteadas que los artículos 119 TFUE, 123 TFUE, apartado 1, y 127 TFUE, apartados 1 y 2, así como los artículos 17 a 24 del Protocolo sobre el SEBC y el BCE, deben interpretarse en el sentido de que autorizan al SEBC a adoptar un programa de compra de bonos soberanos en los mercados secundarios como el que se anunció en el comunicado de prensa.

Costas

- 128 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados al presentar observaciones ante el Tribunal de Justicia por quienes no son partes en el litigio principal no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) declara:

Los artículos 119 TFUE, 123 TFUE, apartado 1, y 127 TFUE, apartados 1 y 2, así como los artículos 17 a 24 del Protocolo (nº 4) sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo, deben interpretarse en el sentido de que autorizan al Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) a adoptar un programa de compra de bonos soberanos en los mercados secundarios como el que se anunció en el comunicado de prensa al que se hace referencia en el acta de la reunión nº 340 del Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo (BCE) de 5 y 6 de septiembre de 2012.

Firmas