



Recopilación de la Jurisprudencia

Asunto C-62/14

**Peter Gauweiler y otros
contra
Deutscher Bundestag**

(Petición de decisión prejudicial planteada por el Bundesverfassungsgericht)

«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»

Sumario — Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 16 de junio de 2015

1. *Cuestiones prejudiciales — Competencia del Tribunal de Justicia — Límites — Competencia del órgano jurisdiccional nacional — Necesidad de una cuestión prejudicial y pertinencia de las cuestiones planteadas — Apreciación por el órgano jurisdiccional nacional*
(Art. 267 TFUE)
2. *Cuestiones prejudiciales — Sentencia del Tribunal de Justicia — Efectos*
(Art. 267 TFUE)
3. *Cuestiones prejudiciales — Competencia del Tribunal de Justicia — Límites — Cuestiones que carecen manifiestamente de pertinencia y cuestiones hipotéticas planteadas en un contexto en el que no cabe una respuesta útil — Competencia para responder a unas cuestiones planteadas en un procedimiento nacido de una acción de carácter preventivo autorizada por el Derecho nacional*
(Art. 267 TFUE)
4. *Cuestiones prejudiciales — Competencia del Tribunal de Justicia — Límites — Petición de interpretación de un acto normativo de la Unión de alcance general sin que se hayan adoptado medidas de aplicación de dicho acto en el Derecho nacional — Admisibilidad del recurso ante el juez nacional — Inclusión*
(Art. 267 TFUE)

5. *Política económica y monetaria — Política monetaria — Ámbito de aplicación — Programa de compra de bonos soberanos en los mercados secundarios por parte del Sistema Europeo de Bancos Centrales — Inclusión — Programa que entraña consecuencias favorables para la realización de los objetivos de política económica — Irrelevancia para la calificación de medida de política monetaria*

(Arts. 119 TFUE, ap. 2, 127 TFUE, ap. 1, y 282 TFUE, ap. 2; Protocolo nº 4 anexo a los Tratados UE y FUE, art. 18, ap. 1)

6. *Política económica y monetaria — Política monetaria — Aplicación — Facultad de apreciación del Sistema Europeo de Bancos Centrales — Control jurisdiccional — Límites — Obligación de motivación — Alcance*

(Art. 5 TUE, ap. 4; arts. 119 TFUE, ap. 2, y 127 TFUE, ap. 1)

7. *Actos de las instituciones — Motivación — Obligación — Alcance — Apreciación de la obligación de motivación en función de las circunstancias del caso*

(Art. 296 TFUE, ap. 2)

8. *Política económica y monetaria — Política monetaria — Aplicación — Programa de compra de bonos soberanos en los mercados secundarios por parte del Sistema Europeo de Bancos Centrales — Violación del principio de proporcionalidad — Inexistencia*

(Art. 5 TUE, ap. 4; arts. 119 TFUE, ap. 2, y 127 TFUE, ap. 1)

9. *Política económica y monetaria — Política monetaria — Prohibición de ofrecer financiación monetaria — Ámbito de aplicación — Programa de compra de bonos soberanos en los mercados secundarios por parte del Sistema Europeo de Bancos Centrales — Exclusión — Requisitos*

[Art. 123 TFUE, ap. 1; Protocolo nº 4 anexo a los Tratados UE y FUE, arts. 18, ap. 1, y 33; Reglamento (CE) nº 3603/93 del Consejo, considerando 7]

10. *Política económica y monetaria — Política monetaria — Prohibición de ofrecer financiación monetaria — Objetivo — Incitación a los Estados miembros a que sigan una sana política presupuestaria*

(Arts. 119 TFUE, ap. 2, 123 TFUE, 127 TFUE, ap. 1, y 282 TFUE, ap. 2)

11. *Banco Central Europeo — Competencias del Sistema Europeo de Bancos Centrales — Adopción de un programa de compra de bonos soberanos en los mercados secundarios — Inclusión*

(Arts. 119 TFUE, 123 TFUE, ap. 1, y 127 TFUE, aps. 1 y 2; Protocolo nº 4 anexo a los Tratados UE y FUE, arts. 17 a 24)

1. En materia prejudicial, el Tribunal de Justicia no es competente 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 respuestas que tengan un efecto puramente consultivo. Así pues, el Tribunal de Justicia no es competente para interpretar un acto del Derecho de la Unión con objeto de permitir que el órgano jurisdiccional remitente se pronuncie sobre la aplicación del Derecho nacional en una situación en la que el Derecho nacional no efectúa una remisión directa e incondicional al Derecho de la Unión, sino que se limita a tomar como modelo un acto del Derecho de la Unión y a reproducir parcialmente sus términos. Sin embargo, no ocurre lo mismo cuando la

petición de decisión prejudicial se refiere directamente a la interpretación y a la aplicación del Derecho de la Unión, lo que implica que la sentencia del Tribunal de Justicia tiene consecuencias concretas para la solución del litigio principal.

A este respecto, el artículo 267 TFUE insta un procedimiento de cooperación directa entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros. 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, 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. 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.

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.

(véanse los apartados 12 a 15, 24 y 25)

2. Véase el texto de la resolución.

(véase el apartado 16)

3. Tratándose de una remisión prejudicial sobre la validez de unas decisiones del Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo (BCE) relativas a un programa de compra de bonos soberanos, la circunstancia de que ese programa no haya sido aplicado y de que sólo pueda aplicarse tras la adopción de nuevos actos jurídicos no priva de objeto al recurso examinado en el litigio principal, cuando el Derecho nacional de que se trata permite, bajo ciertos requisitos, otorgar una tutela judicial preventiva en una situación de esta índole. Así, si bien es cierto que el recurso examinado en el litigio principal, destinado a evitar la vulneración de unos derechos amenazados, debe basarse necesariamente en unas previsiones por naturaleza inciertas, no es menos cierto que el Derecho nacional de que se trata permite tales recursos. Por consiguiente, 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, el hecho de que las decisiones controvertidas 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 tribunal.

(véanse los apartados 27 y 28)

4. Cuando, con arreglo al Derecho nacional, las partes en un litigio sometido con carácter prejudicial al Tribunal de Justicia pueden interponer un recurso para el control de la legalidad de la intención o de la obligación del Gobierno del Estado miembro de que se trate de cumplir lo dispuesto en un acto de la Unión, la posibilidad de los particulares de alegar ante los tribunales nacionales la invalidez de un acto de la Unión de alcance general no está supeditada al requisito de que se hayan adoptado ya

efectivamente medidas de aplicación de dicho acto con arreglo al Derecho nacional. A este respecto, basta con que el órgano jurisdiccional nacional conozca de un litigio real en el que se plantee, con carácter incidental, la cuestión de la validez de tal acto.

(véase el apartado 29)

5. 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.

Está comprendido en el ámbito de la política monetaria un programa de compra de bonos soberanos en los mercados secundarios por parte del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) que pretende salvaguardar tanto la adecuada transmisión de la política monetaria como la unicidad de dicha política. En primer lugar, 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». 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. El hecho de que dicho programa pueda eventualmente contribuir también a la estabilidad de la zona euro, que es un objetivo de política económica, no basta para desvirtuar este análisis. 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.

En segundo lugar, el artículo 18, apartado 1, del Protocolo sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo, 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 Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales pueden, en principio, operar en los mercados financieros comprando y vendiendo directamente instrumentos negociables en euros. En lo que respecta al carácter selectivo del programa de compra de bonos soberanos, como este 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, 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.

Por otra parte, no basta para modificar esta conclusión el hecho de que la aplicación de un programa de compra de bonos soberanos esté supeditada al pleno respeto de unos programas de ajuste macroeconómico. 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. 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.

(véanse los apartados 46 a 49, 51, 52 y 54 a 59)

6. Se desprende de los artículos 119 TFUE, apartado 2, y 127 TFUE, apartado 1, puestos 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. En lo que respecta al control

judicial del respeto del principio de proporcionalidad, habida cuenta de que, al elaborar y aplicar un programa de operaciones de mercado abierto, el Sistema Europeo de Bancos Centrales (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.

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. A este respecto, el hecho de que un análisis motivado de la situación económica de la zona euro sea objeto de críticas no basta para poner en entredicho la conclusión del Tribunal de Justicia sobre la inexistencia de error manifiesto de apreciación, 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.

(véanse los apartados 66, 68, 69, 74 y 75)

7. Véase el texto de la resolución.

(véase el apartado 70)

8. La adquisición por parte del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC), en los mercados secundarios, de bonos soberanos de Estados miembros de la zona euro cuyos tipos de interés han experimentado una gran volatilidad y unas divergencias extremadamente importantes, a causa, entre otros factores, de la exigencia de primas de riesgo excesivas destinadas a cubrir el riesgo de estallido de la zona euro, puede 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 esas primas de riesgo.

En este contexto, el SEBC puede legítimamente considerar que tal evolución de los tipos de interés es idónea para facilitar la transmisión de su política monetaria y salvaguardar la unicidad de dicha política. Así pues, el SEBC podía considerar legítimamente que tal programa era idóneo para contribuir a los objetivos perseguidos por él y, por lo tanto, al mantenimiento de la estabilidad de precios. Tal programa no sobrepasa manifiestamente lo que es necesario para alcanzar esos objetivos, desde el momento en que, en particular, sólo permite la adquisición de bonos soberanos en los mercados secundarios en la medida en que sea necesario para alcanzar los objetivos de dicho programa y las adquisiciones finalizarán cuando se hayan alcanzado esos objetivos.

Ese programa 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 Banco Central Europeo pueda asumir al aplicar tal programa son, de hecho, circunscritos y limitados. 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. Por lo demás, resulta obligado hacer constar que tal programa identifica los Estados miembros cuyos bonos pueden adquirirse basándose en criterios relacionados con los objetivos perseguidos, y no mediante una selección arbitraria.

Por otra parte, al ponderar los diferentes intereses en juego, el SEBC actúa con objeto de evitar que, al aplicar el programa de que se trata, puedan producirse inconvenientes manifiestamente desproporcionados a los objetivos perseguidos por éste. Dadas estas circunstancias, ese programa no viola el principio de proporcionalidad.

(véanse los apartados 72, 76, 77, 80 a 82, 87, 88 y 90 a 92)

9. Se deduce del texto del artículo 123 TFUE, apartado 1, que esta disposición prohíbe toda asistencia financiera del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) a un Estado miembro, sin excluir no obstante, con carácter general, la facultad del SEBC de comprar a los acreedores de dicho Estado títulos previamente emitidos por este último. Así, el artículo 18, apartado 1, del Protocolo sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo 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 atentar contra la propia naturaleza de las operaciones de mercado abierto.

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. Como recuerda el séptimo considerando del Reglamento n° 3603/93, 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], las adquisiciones efectuadas en el mercado secundario no pueden utilizarse para eludir el objetivo que persigue el artículo 123 TFUE. De ello se deduce que, cuando el Banco Central Europeo (BCE) procede a adquirir bonos soberanos en los mercados secundarios, debe hacerlo con garantías suficientes que permitan conciliar su intervención con la prohibición de la financiación monetaria formulada en el artículo 123 TFUE, apartado 1.

Ciertamente, tratándose de un programa de compra de bonos soberanos en los mercados secundarios por parte del SEBC, a pesar de la existencia de garantías que 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, 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. Sin embargo, esta circunstancia no resulta decisiva, puesto que 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.

Más aún, suponiendo que se hubiera acreditado que ese programa de compra 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. Por lo demás, 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. A este respecto, 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. 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.

(véanse los apartados 94 a 97, 101, 102, 107, 108, 123, 125 y 126)

10. 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. Este objetivo podría eludirse si el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) aplicara un programa capaz de neutralizar en los Estados miembros beneficiarios la incitación a aplicar una sana política presupuestaria. En efecto, dado 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, 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.

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.

(véanse los apartados 100, 109 y 110)

11. 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 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 a adoptar un programa de compra de bonos soberanos en los mercados secundarios.

(véanse el apartado 127 y el fallo)