

LA TENTATIVA DE RESPUESTA EUROPEA A LA CRISIS  
DEL EURO Y DE LA DEUDA (GRIEGA) AL AMPARO  
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL FEDERAL ALEMAN.  
COMENTARIO SUCINTO DE LA SENTENCIA DE 07.09.  
2011 (2 BVR 987/10, 1485/10, 1099/10)

ANTONIO LÓPEZ CASTILLO\*

- I. CONSIDERACIONES INTRODUCTORIAS.
- II. ASPECTOS RELATIVOS AL PROCEDIMIENTO.
  - 1. INTERVINIENTES Y TACHAS.
  - 2. OBJETO DE EXAMEN.
- III. DEL PARÁMETRO DE CONTROL.
  - 1. DETERMINACIÓN *IN GERE*.
  - 2. APLICACIÓN *AD CASUM*.
- IV. CONSIDERACIONES FINALES, A MODO DE CONCLUSIÓN

I. CONSIDERACIONES INTRODUCTORIAS

Mediante sentencia de 7 de septiembre de 2011, la Sala segunda del Tribunal Constitucional Federal Alemán (TCFA) ha desestimado el conjunto de las pretensiones deducidas a las que, previa acumulación de los tres recursos de queja por inconstitucionalidad, se ha opuesto una respuesta diferenciada, bien de mera inadmisión, bien de constatación, previo examen, de su carencia de objeto.

---

\* Profesor Titular de Derecho Constitucional, Departamento de Derecho Público y Filosofía Jurídica, Universidad Autónoma de Madrid, España.

Lo uno, es consecuencia de no haberse considerado acreditada la aducida causa de agravio, o resulta de haberse tratado de actos preparatorios o bien de actos no recurribles en esa vía procesal o se debe al carácter omisivo de pretendidas actuaciones no vinculadas a mandato constitucional.

Y lo otro, es el resultado de haberse considerado constitucionalmente a salvo, previo contraste con el operativo estándar del principio democrático que, según es notorio, resulta de la lectura integrada del artículo 38.1, primera frase, con el artículo 20.1 y 2, en relación con el artículo 79.3, todos de la Ley Fundamental (LF), la garantía de duradera autonomía presupuestaria de la Dieta federal.

De este modo, se salva la constitucionalidad de la ley relativa a la estabilidad financiera de la Unión monetaria y de la llamada ley paraguas de rescate del euro, relativa a la asunción de garantías en el marco de un instrumento de estabilización del euro. Y, con ello, se ha podido contribuir a dar curso a las negociaciones tendentes a la prestación de ayudas y a la efectiva asunción de compromisos a fin de enfrentar los efectos perversos de la crisis financiera y monetaria, ayudando a otros Estados necesitados de crédito, en el ámbito de la unión monetaria europea.

Claro que esa salvación ha tenido un precio. El condicionamiento de la autorización de las decisiones operativas a esos efectos, mediante inferencia, a partir de la genérica salvaguarda de la cláusula de representación democrática que está en la base de la necesaria remanencia de la autonomía presupuestaria de la Dieta federal, de una prescripción constitucional en cuya virtud vendría obligado el Gobierno federal, no ya sólo a procurar —como expresamente dice el tenor de la ley interpretada—, sino a conseguir el previo asentimiento por parte de la comisión de presupuestos de la Dieta federal. Y, sobre eso, aun se invoca la observancia de los inexcusables límites constitucionales a oponer, en todo caso, a la autorización de prestación de ayudas a otros Estados partícipes de la Unión monetaria. Mediante sutil diferenciación, en esta resolución al canónico vocablo *Währungsunion* se le opone la expresión «*Währungsverbund*» al efecto de marcar conceptualmente la distancia mediante entre «lo comunitario» y «lo para-comunitario» o «intergubernamental».

## II. ASPECTOS RELATIVOS AL PROCEDIMIENTO

### 1. INTERVINIENTES Y TACHAS

Confluyen en este caso tres recursos de queja por inconstitucionalidad, que tienen en común tanto como el elemento objetivo que trasluce de una paralela pretensión impugnatoria<sup>1</sup>, el elemento subjetivo que resulta de su impulso por profesores doctores de nombre conocido<sup>2</sup>, en un episodio más de lo que bien puede identificarse ya como larga marcha de jurisdiccionalización de las decisiones más significativas de la política europea de la Alemania unificada y, por tanto, como uno de los rasgos más característicos del proceso de integración en la Europa de entre siglos<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> En síntesis, en esos recursos de queja por inconstitucionalidad se habría venido a cuestionar lo siguiente: — En los autos *2BvR 987/10*: la decisión misma de ayuda a Grecia; — En los autos *2BvR 1485/10*: la diversa articulación de una decisión de concertar con otros países de la euro-zona ayuda financiera a Grecia, en particular, mediante la ley de estabilidad financiera de la unión monetaria, de 7 de mayo de 2010, la concertación con países de la euro-zona, mediante decisión de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, en particular, de la euro-zona, la decisión del Consejo *Ecofin*, de 9 de mayo de 2010, el reglamento núm. 407/2010 del Consejo, de 11 de mayo de 2010, la ley para la asunción de garantías en el marco de un mecanismo para la estabilización del euro, de 21 de mayo de 2010, el acuerdo marco relativo al Fondo europeo de estabilidad financiera y su creación y, en fin, la propia praxis del BCE de compra y refinanciación de préstamos estatales de los Estados miembros de la euro-zona; y, — En los autos *2BvR 1099/10*: así como las disposiciones normativas ya referidas (ley para la asunción de garantías... o reglamento y decisiones del Consejo) se ha cuestionado la propia participación del Gobierno federal, sea en la adopción de tales decisiones del Consejo y de las resoluciones intergubernamentales adoptadas por los representantes de los Estados miembros de la euro-zona reunidos en el seno del Consejo, sea en la que se considera reforma extra-convencional de la concepción de la garantía de la estabilidad del precio del Euro prevista en el *TfUE*; se ha cuestionado, asimismo, la compra de deuda por parte del BCE; y se ha cuestionado, en fin, la que se considera defectiva conducta política de la Comisión y el Consejo y del propio gobierno federal pues, de otro modo, se hubiese podido imponer disciplina presupuestaria y hacer frente a los especuladores.

<sup>2</sup> Es el caso, en particular, si de los autos *2BvR 987/10* y *2BvR 1485/10* se trata, del *Karl Albrecht Schachtschneider* que suma aquí su condición de comisionado a la de recurrente, compartida con otros cuatro profesores doctores (*Wilhelm Hankel, Wilhelm Nölling, Dieter Spethmann y Joachim Starbatty*). Y no pueden considerarse tampoco unos desconocidos ni el recurrente (*Peter Gauweiler*) ni sus comisionados (*Dietrich Murswiek y Wolf-Rüdiger Bub*) en el asunto *2BvR 1099/10*.

<sup>3</sup> A propósito del sentido y alcance de la expresión me permito remitir a mi contribución «Constitución y constitucionalización en la Europa de entre siglos», en UGARTEMENDÍA

Unos y otro recurrentes han considerado vulnerados sus derechos fundamentales *ex* artículos 38.1, 14.1 y 2.1, todos de la LF<sup>4</sup>.

Los unos por estimar que como consecuencia de todo ese conjunto de disposiciones y medidas se habrían resentido principios constitucionales de carácter estructural, relativos al Estado social, tanto como los principios de la constitución financiera, en particular, del artículo 115 LF, como consecuencia del desconocimiento de los límites de apelación al crédito, y la soberanía presupuestaria o la propia cláusula constitucional de garantía de la propiedad privada, *ex* artículo 14 LF.

Y el otro recurrente por considerar que, en su convergencia, los efectos de tan vasto conjunto de actuaciones y omisiones pone de manifiesto, se trate de excesos de competencia o del empleo de procedimientos impropios, una notoria insuficiencia de legitimación democrática que resulta lesiva del artículo 38.1 y, en buena medida, también de los artículos 14.1 y 2.1, todos de la LF.

Al criterio de los recurrentes se han opuesto de plano la Dieta y el Gobierno federales solicitando su inadmisión a trámite y, subsidiariamente, que se declarase su falta de fundamento<sup>5</sup>.

La Dieta federal denuncia, en primer término, un desbordamiento de los límites de estos recursos de queja por inconstitucionalidad tanto por la pretensión de hacer extensivo su objeto a todo un conjunto de actuaciones, tanto disposiciones y decisiones como supuestas omisiones, de las instituciones políticas de la Unión Europea (UE), como por el tono netamente político de la mayor parte de sus reflexiones. Que se trataría de pretensiones carentes de fundamento es una afirmación sustentada en la negación de que hubiese resultado afectado derecho fundamental alguno y en la adicional clarificación de que ni se sostiene la aducida vulneración del derecho primario de la UE ni la cláusula jurisdiccional de control *ultra vires* invocada de modo recurrente podría entenderse como una especie de título

---

ECEIZABARRENA, J. I. y JÁUREGUI BERECIARTU, G. (Coords.): *Derecho constitucional europeo. Actas del VIII Congreso de la Asociación de constitucionalistas de España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, pp. 113-153.

<sup>4</sup> En la medida en que se cita con profusión, se reproduce aquí el tenor del artículo 38.1 LF «los Diputados de la Dieta federal son electos en elección general, directa, libre, igual y secreta. Son representantes de todo el pueblo...»

Del pormenorizado relato de estas pretensiones de los recurrentes se da cuenta sintética en los números al margen 32, 33-38 y 39-54 de esta resolución.

<sup>5</sup> Del detalle de estas alegaciones se da sintética cuenta en los números al margen 55, 56-68 y 69-84.

habilitante para el ejercicio jurisdiccional de un genérico control de legalidad de cualesquiera actuaciones europeas.

Por su parte, el Gobierno federal opondrá, primero, tanto la falta de acreditación de una afectación directa de sus derechos fundamentales como que los recurrentes tuviesen derecho alguno a cuestionar en esta vía procesal normas cuyos efectos, si acaso, sólo de forma mediata podrían haber incidido sobre ellos. En segundo término, destaca que no todas esas actuaciones de órganos nacionales e instituciones de la UE podrían ser objeto de recurso y que, en todo caso, no se aprecia la contravención de derecho prevalente.

Y, finalmente, al debate procesal se incorporan también, como terceros expertos, el Banco federal de Alemania y el Banco central europeo<sup>6</sup>.

En opinión del Banco federal, si bien se entiende la pertinencia de las resoluciones de mayo de 2010, por las que se habría negado la adopción de medidas cautelares, se impondría la vía de las reformas al efecto de afianzar a la Unión monetaria como una comunidad de estabilidad y para evitar posibles hundimientos financieros de los Estados miembros, bien que sin insistir en una tendencia a la centralización de la política económica que a esta institución alemana no le parece que tenga pleno sentido.

Por su parte, el Banco Central Europeo (BCE), que apela a la dimensión global de la crisis, se limita a la descripción general de sus implicaciones para la deuda estatal y los riesgos que ello comporta para la estabilidad financiera, presupuesto de la garantía de la estabilidad de los precios.

Celebrada audiencia pública, con fecha 5 de julio de 2011<sup>7</sup>, la Sala que, en su momento había denegado las suspensiones cautelares solicitadas por los recurrentes<sup>8</sup>, adoptó la decisión de acumular los autos para su decisión conjunta.

## 2. OBJETO DE EXAMEN

En su decisión, el TCFA considera admisibles a trámite los recursos de queja por inconstitucionalidad sólo en tanto que se dirigen contra las dos leyes alemanas ya referidas, y únicamente en la medida en que, mediante

---

<sup>6</sup> De acuerdo con lo dispuesto en el párrafo 27 a) de la ley reguladora del TCFA (*BVerfGG*). De sus respectivas razones se da sintética cuenta en los números al margen 85, 86-89 y 90.

<sup>7</sup> Vide comunicado de prensa del TCFA núm. 37/2011, de 9 de junio (*Mündliche Verhandlung in Sachen «Griechenland-Hilfe / Euro-Rettungsschirm»*).

<sup>8</sup> Mediante sendas resoluciones de 7 de mayo de 2010 (2BvR 987/10, en *BVerfGE* 125, 385) y 9 de mayo de 2010 (2BvR 1099/10, en *BVerfGE* 126, 158).

invocación del derecho de sufragio *ex* artículo 38 LF, se ha aducido una pérdida sustancial de (una especie de alícuota) participación en el poder soberano estatalmente articulado como consecuencia del largo alcance de una vasta transferencia de tareas y atribuciones correspondientes a la Dieta federal y, más concretamente, a lo que pudiera considerarse como una masiva incidencia potencial en su autonomía presupuestaria.

A propósito del sustento de la admitida denuncia de los recurrentes, se recuerda que el artículo 38.1 LF se ha venido considerando y, *ex Constitutio- ne*, realmente opera como un valladar ante un pretendido vaciamiento competencial de la Dieta federal que fuese a comprometer jurídicamente, o *de facto*, la realización de la voluntad política de los ciudadanos, porque viniese a comprometer la autónoma adopción de decisiones políticas centrales.

En apoyo de esta línea central de razonamiento, se apunta a lo inadmisibles que resulta sólo pensar que el esfuerzo de concreción y sujeción a disciplina, mediante reforma de la LF, de las reglas constitucionales relativas al acceso al crédito en Alemania pudiese quedar devaluado como consecuencia de la enajenación de responsabilidades sustanciales en el contexto de la superación de la crisis abierta en el ámbito de la Unión monetaria.

Y esto, que vale a propósito de las hipótesis de transferencia de responsabilidades y atribuciones de la Dieta federal a instituciones supranacionales, valdría también en relación con la hipótesis de asunción mediante acuerdos internacionales, institucionalmente ligados a la Unión supranacional, de compromisos de alcance semejante<sup>9</sup>.

En lo demás, al margen de cautelosas fórmulas de estilo sobre las que se volverá en las consideraciones finales, en la presente ocasión, el TCFA se desentiende de las restantes tachas. Tanto de la aducida vulneración de la cláusula democrática al efecto de poner en cuestión una pretendida modificación del derecho primario al margen de sus procedimientos de reforma, como del quebranto del derecho de propiedad que, *ex* artículo 14 LF, se pretendía anudar a la supuesta merma de poder adquisitivo del Euro; o de las pretensiones de control de actuaciones interlocutorias o comportamientos pretendidamente omisivos<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> De la desenvuelta franqueza del TCFA resultan particularmente exponente, en este punto, los razonamientos hilados en los números al margen 104 y 107, con base en las directrices marcadas en los números al margen 98 y 102.

<sup>10</sup> A propósito de la fundamentación, que se sustenta en canónica jurisprudencia, relativa a los actos preparatorios de disposiciones comunitarias o de acuerdos internacionales, se remite aquí al detalle expuesto en los números al margen 114-6, y por lo que se refiere al pretendido control de omisiones de la Comisión, al número al margen 117.

### III. DEL PARÁMETRO DE CONTROL

#### 1. DETERMINACIÓN *IN GENERE*

En opinión del TCFA, el estándar o parámetro de control a aplicar resulta de la cláusula constitucional de garantía de participación democrática, *ex* artículo 38.1, primera frase, puesta en relación con los elementos fundamentales del principio democrático que se contienen en los artículos 20.1 y 2 y 79.3, todos de la LF.

De modo ciertamente rotundo, mediante cita de su jurisprudencia de raíz *maastrichtiana*, se declara que el derecho de sufragio comporta la garantía de autodeterminación de los ciudadanos mediante su participación libre e igual en el ejercicio del poder estatal en Alemania y, en consecuencia, que su contenido comprende los principios básicos de un imperativo democrático que, en virtud de su anclaje en el artículo 20.1 y 2, mediante lo dispuesto en el artículo 79.3 LF, se habría de considerar garantizado como elemento integrante de la Identidad de la Constitución<sup>11</sup>.

Y en consecuencia con el indeclinable carácter que, como marca de su identidad constitucional, profusamente se reconoce a la democracia alemana, se advierte *ad cautelam* de hipótesis lesivas de esa cláusula constitucional de participación democrática. La de enajenación, actual o futura, de responsabilidades presupuestarias de la Dieta federal, ya sea porque el derecho presupuestario fuese a escapar de su propia responsabilidad, ya sea porque, en virtud de autorización imprecisa o indeterminada, se le fuese a atribuir a otros actores la adopción de decisiones presupuestarias.

El TCFA que, en este punto, se manifiesta sin ambages, sostiene de un modo rotundo que, como expresión fundamental de la potestad de autoorganización democrática en un Estado constitucional, las decisiones sobre ingresos y gasto público no podrían dejar de estar en manos de la Dieta federal. De lo contrario, la Dieta federal quedaría privada de un efectivo

---

<sup>11</sup> Esta enfática declaración formulada en el párrafo número al margen 120, si bien invoca también en su apoyo las sentencias *Solange* I y II (BVerfGE 37, 279, y 73, 375), realmente descansa en la Sentencia *Maastricht*, que curiosamente no se cita en ese párrafo (cfr., en cambio, número al margen 101, en donde de un modo más consecuente se invocan conjuntamente, en apoyo de esta concepción nacionalizada de la democracia, tanto la una como la otra, BVerfGE 89, 182 y 123, 330), y, en la medida en que le ha venido a dar continuidad extendiendo incluso sus contornos, lógicamente, también en la Sentencia Lisboa que sí es citada (BVerfGE 123, 340).

instrumento de periódico control político al gobierno y de directiva e impulso de las políticas de un modo previsible y fiable<sup>12</sup>.

La centralidad política de la función presupuestaria impone así que los representantes del «Pueblo» retengan el control de decisiones presupuestarias aun en un sistema de gobernanza intergubernamental, pues —viene a decir el TCFA— una cosa es que, como consecuencia de su apertura a la cooperación internacional, a sistemas de seguridad colectiva y a la integración europea, Alemania adquiera compromisos financieros, y otra cosa es que se hubieran de asumir decisiones esenciales en materia de ingresos y gasto o someterse a obligaciones presupuestarias de origen supraestatal sin consentimiento previo alguno de la Dieta federal.

En suma, que la responsabilidad presupuestaria de la Dieta federal no podría transferirse o dejarse en otras manos.

Y a estos efectos, el elemento que realmente cuenta para el TCFA es de salvaguarda de la reserva al Estado alemán de aquellos aspectos de la potestad y el derecho presupuestarios que, por su imbricación estructural con el principio democrático, pudieran considerarse esenciales para el funcionamiento regular de la democracia nacional o, dicho a la manera puntillosa de la Sentencia *Lisboa* del TCFA de 30.06.2009, para la financiación de aquellas tareas concernientes a la vida de los ciudadanos que, en la medida en que definen espacios reservados al Estado nacional, salvo por incidencia tangencial, no podrían verse expuestos a disciplina supranacional<sup>13</sup>; ni tan siquiera quedar en exceso constreñidos por una voluntad ajena, de órganos de la UE o de otros Estados miembros —o, de otro modo,

---

<sup>12</sup> En perfecta congruencia con el tono nacional-democrático del discurso que recorre toda la STCFA en los números al margen 122 y 123 se presenta, sincopada, toda una teoría constitucional del presupuesto (plan económico y directiva política en forma de ley) y de su significado y fungibilidad para el funcionamiento y regeneración de la forma (parlamentaria) de Gobierno en el Estado democrático.

<sup>13</sup> En la misma medida en que el sentido de este razonamiento se clarifica un tanto si se acude a los pasajes de la STCFA *Lisboa* a la que expresamente se remite (*BVerfGE* 123, 361) en el número al margen 126, me permito también llamar la atención sobre la crítica valoración que de aquella puntillosa doctrina se contiene en las contribuciones de LÓPEZ CASTILLO, A., «Alemania en la Unión Europea a la luz de la sentencia Lisboa del TCFA» y MENÉNDEZ, A., «La Unión Europea en el espejo de Lisboa», en el volumen núm. 23 de la colección Foro, *Sentencia Lisboa del Tribunal constitucional federal alemán*, CEPC, Madrid, 2011. Por lo demás, entre otros comentarios en publicaciones en lengua española, la cortesía aconseja mencionar aquí CASTILLO DE LA TORRE, F., «La sentencia del Tribunal constitucional alemán de 30.06.2009, relativa a la aprobación del Tratado de Lisboa - Análisis y comentarios», en *RDCE*, 2009, n.º 34, pp. 969-1010.

supranacional o intergubernamental—, puesto que lo que realmente cuenta —según la conspicua formulación del TCFA— es la remanencia de un legislador presupuestario que pueda seguir siendo el «dueño de sus resoluciones»<sup>14</sup>.

Y para fungir como tal, la Dieta federal habría de pedir la palabra antes de asumir compromisos de alcance en materia presupuestaria, pero no sólo en el momento de asumirlos mediante ley de ratificación o en virtud de autorización semejante, sino a lo largo del proceso de su adopción de modo que no quedase comprometido, de presente o pro futuro, sino previo expreso asentimiento.

Para sustentar esta extensiva e intensificada exigencia de disposición nacional sobre procesos de adopción de decisiones comunes, aun si no comunitarias, el TCFA procede a la extensión analógica al espacio de intergubernamentalidad de un principio de responsabilidad por la integración de la Dieta federal, de amplio alcance y efectos acreditados ya mediante la sentencia *Lisboa*, en atención al alcance que sobre la autonomía presupuestaria podría tener la asunción de responsabilidades económicas derivadas de decisiones de otros Estados con base en compromisos iusinternacionales<sup>15</sup>.

En el desempeño de su específica función de control de la constitucionalidad de disposiciones nacionales con rango de ley, no era de esperar que la Sala se fuese a plantear su contraste con otras disposiciones del derecho de la Unión, ni siquiera por la vía indirecta del planteamiento de cuestión prejudicial a propósito de la interpretación del Derecho primario.

En lo que acaso pueda considerarse expresivo de una línea de conducta asentada en su jurisprudencia relativa al Derecho de la Unión, se acomete una interpretación de conformidad con el principio estructural de autonomía presupuestaria (que —según se ha dicho— reconduce al principio democrático nacional) de concretas previsiones del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TfUE) en las que se advierte una refleja proyección de elementos que, por ser integrantes de la cláusula de su identidad constitucional, se consideran presupuestos de participación en la unión monetaria

---

<sup>14</sup> Siquiera sea de pasada, en este punto, no es posible pasar por alto el empleo —en el número al margen 127— de esta concreta formulación que, no sólo no desencaja con otras referencias de tono semejante a lo largo de la sentencia, sino que realmente es lo que parece, literal exponente de una línea de amañamiento soberanista que tiene su envés en la omisión o degradación, por analogía iusinternacionalizante, de acendrados tópicos de su jurisprudencia iuscomunitaria tradicional.

<sup>15</sup> Sólo por esto merece, como otros citados, una lectura atenta el número al margen 128.

y fundamento legitimador de las actuaciones de los órganos de la UE en y para Alemania<sup>16</sup>.

Precisado así el sentido del parámetro constitucional de control oponible al legislador, en congruencia con la centralidad política reconocida al órgano que se considera competente por razón de la materia, el TCFA advierte que su jurisdicción de control se ha de limitar a supuestos de trasgresión evidente de esos límites extremos. Por lo que sólo a la Dieta federal corresponde, en el ejercicio de su responsabilidad, valorar si Alemania está o no en condiciones de responder a determinados compromisos financieros, si su autonomía presupuestaria puede o no soportarlos o si con ello resulta más o menos afectada la productividad de su economía.

## 2. APLICACIÓN AD CASUM

En el presente caso, a la luz del denso parámetro esbozado en los párrafos precedentes y consideración hecha de la discrecionalidad que asiste al legislador a la hora de adoptar decisiones políticas y, en consecuencia, también de la política presupuestaria, no advierte el TCFA ese vaciamiento de la potestad presupuestaria de la Dieta federal que, por desatención del contenido sustancial del principio democrático, se hubiese tenido que declarar inconstitucional.

No habría podido constatarse, en suma, ninguna evidencia de incompatibilidad insuperable con la LF de las previsiones de la ley de estabilidad financiera de la Unión monetaria; como tampoco de las de la ley relativa al mecanismo de estabilización del Euro, aunque, en este segundo caso, se habría hecho necesaria alguna clarificación adicional al efecto de salvaguardar las exigencias de participación democrática expresivas de la identidad constitucional de Alemania.

En efecto —se arguye—, ni se habrían sentado las bases de una situación por la que, *de iure* o *de facto*, el presupuesto alemán fuese a quedar lastrado, ni podría concluirse tampoco que Alemania haya quedado a la deriva, embarcada en un proceso irregresivo de inconsecuente automatismo en el decurso del cual fuesen a verse enajenadas las potestades que en materia presupuestaria detenta la Dieta federal.

---

<sup>16</sup> Este ejercicio de interpretación de los Tratados conforme a la Constitución alemana que, si bien se mira a lo dicho en el número al margen 129, se sustenta en la sutil invocación de la cláusula de identidad nacional, tiene su antecedente en la caracterización *maastrichtiana* de la Unión Económica y Monetaria (UEM) como una *comunidad de estabilidad* que, en tanto que parte integrante del programa de integración autorizado, es marco y funge como guía a la hora de determinar el sentido y alcance de los compromisos para-comunitarios adquiridos.

En cuanto a lo primero, mediante un ejercicio consecuente de aplicación al caso de su doctrina a propósito de la base constitucional de reconocimiento de un ámbito propio de discrecionalidad política al órgano de representación de los ciudadanos, se dice que, como garante último de la identidad constitucional, nada tendría que oponer a una regulación normativa que resulta de una previa consideración evaluadora por parte de la Dieta federal de la crítica situación financiera y de la pertinencia e indicación de las medidas adoptadas o previstas. Evaluación que alcanza, asimismo, a sus efectos sobre la disponibilidad presupuestaria nacional, atendido el montante de las garantías y avales ofrecidos (al margen, pues, de lo que pudiera pensarse y de lo que, de hecho, se habría aducido por parte de los recurrentes, mirando al montante de unas u otras partidas del presupuesto nacional alemán); algo que ya se habría venido a considerar como económicamente asumible y, en su caso, refinanciable.

Y en cuanto al pretendido automatismo de la situación creada preciso es reconocer que, sobre el tono inflamado de los recursos, se ha impuesto la racionalidad. Si en el vigente régimen de la disciplina comunitaria de la moneda común no hay base alguna para concepciones tales, y las leyes alemanas objeto de consideración en nada inciden sobre esa base, a falta de otros datos, esa perspectiva de análisis —viene a decirse— no guardaría correspondencia con la realidad enjuiciada, se la considere en términos generales o en su detalle.

En todo caso —se subraya— las medidas a adoptar en el marco de los compromisos, comunitarios o intergubernamentales, autorizados mediante ley alemana, no podrían interpretarse a otra luz que a la de la concepción convencionalmente anclada de la Unión Monetaria como una unión de estabilidad, en el sentido en el que ya se pronunciara el TCFA mediante su Sentencia *Maastricht* de 12.10.1993.

Según es notorio, con aquella significativa reforma de los Tratados no se habrían autorizado sino desarrollos posibles, en el proceso conducente a la moneda común, y del modo previsible que contribuyera a clarificar aquella resolución. En el presente caso se reitera que, como no podría ser de otro modo, el principio operativo sigue siendo el mismo y que, en consecuencia, la autorización por parte del legislador alemán no podría sostener deriva alguna que arrastrase a Alemania al imprevisible e ingobernable automatismo de una «comunidad de responsabilidad».

Una conclusión ésta y en unos términos que, en buena medida, ya habían sido adelantados por el TCFA al identificar como elemento constitutivo de la vigente Unión monetaria un principio de autonomía presupuestaria que se habría de considerar incompatible, tanto más si se atendiese a la sistemática

interpretación de las previsiones de los artículos 123-126 y 136 TfUE, con la asunción de responsabilidades económicas derivadas de la adopción de decisiones de naturaleza financiera por parte de otros Estados miembros<sup>17</sup>.

Si la legislación en cuestión, porque no se hubiese precisado suficientemente el sentido y alcance de los compromisos asumidos o por asumir, dejaba resquicios a una eventualidad semejante, es lo que finalmente se examina mediante cotejo pormenorizado de las previsiones de una y otra ley.

Con respecto a la ley de estabilidad financiera de la Unión monetaria, el examen lleva a concluir que el contenido de la autorización de la prestación de garantía se halla bien determinado, puesto que se limita la autorización de garantías en atención al monto, se indica la finalidad de la prestación de garantía, hasta cierto punto se regulan las modalidades de pago y, en fin, se hace de determinados acuerdos con Grecia el fundamento de la asunción de garantías.

Y otro tanto resulta del examen de la ley relativa al mecanismo de estabilización del euro, atendido que se establecen no sólo la finalidad y las modalidades fundamentales, sino también el volumen de las posibles garantías, y en la medida en que su asunción sólo es posible en un determinado plazo y de acuerdo a un programa de política económica y financiera concertado con el Estado concernido por el conjunto de los Estados de la zona Euro, lo cual asegura que el Gobierno federal disponga de capacidad de influencia.

Pues bien, aun si desde la perspectiva de exigencia constitucional de determinación de los compromisos intergubernamentales asumidos, que según queda expuesto se caracteriza por analogía con el programa de integración conducente a la Unión monetaria, nada se advierte que pueda considerarse incompatible con las exigencias constitucionales derivadas del principio democrático *ex* artículo 38.1, en relación con los artículos 20.1 y 2 y 79.3, todos de la LF, la mera previsión de exigencia al Gobierno federal de procura de acuerdo, y no de una efectiva concertación previa, con la comisión de presupuestos de la Dieta federal, al efecto de asumir la comprometida prestación de garantías, le lleva a considerar constitucionalmente deficiente la previsión del párrafo 1.4, primera frase, de la ley.

Y, en consecuencia, al efecto de salvaguardar la autonomía presupuestaria del Parlamento impone una interpretación constitucional de conformidad en el sentido de considerar que el Gobierno federal queda obligado,

---

<sup>17</sup> De la puesta en común de los razonamientos expuestos en los números al margen 137 y 129, *in fine*, se colige sin mayor dificultad el alcance doctrinal de una resolución de pretensión completiva del *corpus* de doctrina *maastrichtiana*.

con carácter previo a cada nueva asunción de garantías, a conseguir de la comisión presupuestaria su consentimiento<sup>18</sup>.

#### IV. CONSIDERACIONES FINALES, A MODO DE CONCLUSIÓN

Llegado el momento de valorar esta decisión, parece lógico comenzar por reconocer lo que tiene de contribución a la búsqueda pragmática de salidas practicables ante la crisis monetaria y de la deuda que, de un modo recurrente, viene azotando (no sólo) a algunos de los países partícipes de la zona Euro. Es más que razonable pensar que la puesta en marcha de la complementaria adopción de medidas adicionales habría podido exponerse a dificultades aun más graves de las que aun tiene que superar, de no haberse llegado a desbrozar ese camino. Pues, sin duda, ello ha posibilitado la (penosa) asunción de sus responsabilidades europeas, por parte de las autoridades alemanas, aun en un espacio político nacional de «cuarteuro-peismo menguante».

De otro lado, en cambio, si se atiende a su *doctrina*, es decir, a las razones que sustentan la fundamentación constitucional de esa condicionada interpretación de conformidad, la decisión merece una consideración menos entusiasta.

Por glosar sólo un aspecto de patente pretensión constitutiva acaso quepa subrayar cómo, sobre la modulación *maastrichtiana* del pretendido automatismo de gradual articulación de la UEM por su caracterización estructural como «comunidad de estabilidad», se apunta aquí al anclaje constitucional reforzado de una autonomía presupuestaria que, aun en el extrarradio de la unión monetaria, impone a las autoridades alemanas límites cualitativos y estructurales, al efecto de salvaguardar contenidos indisponibles y, por ello, expresivos de la identidad constitucional.

De una parte, sobre las concreciones de la STCFA *Lisboa*, se impone aquí una exigencia de asentimiento parlamentario previo a la toma gubernamental de decisiones de alcance europeo allí donde la ley sólo había previsto el compromiso de buscar el acuerdo. La exigencia de asunción de compromisos económicos y financieros por parte de Alemania en un marco de intergubernamentalidad que manifiestamente se opone a toda posible deriva hacia la gestación de una «comunidad de responsabilidad» ya no sólo descansa en la declarativa exclusión de automatismos irregresivos, sino que se basa también en una analógica invocación del principio de responsabili-

---

<sup>18</sup> El tenor de una y otra ley puede consultarse en los números al margen 5 y 12 de esta resolución.

dad por la integración, de factura reciente, que asimismo se proyecta al globo intergubernamental que se está hinchando, mediante una exigencia de asentimiento parlamentario no prevista y al margen de que, por quedar pendientes de ratificación, las decisiones comunes hayan de adoptarse por consenso a partir de directiva política directorial más o menos intensa.

De otra parte, se avanza en la caracterización y desglose de una cláusula constitucional de participación democrática que ya no sólo se invoca pensando en hipótesis de resistencia a la tiranía, sino a propósito del funcionamiento ordinario de la penosa toma de decisiones en el conjunto que resulta de la actual imbricación de comunitariedad y puesta en común en torno a la gobernanza de la política financiera y monetaria en plena crisis, a caballo de rescates en marcha y por venir.

En realidad, la sentencia avanza en el reconocimiento, *ex* artículo 38.1 LF, de una cláusula democrático-nacional, en virtud de la vinculación inextricable, *ex* artículos 79.3, en relación con 20.1 y 2, LF, de derecho de sufragio y poder del Estado, radicando en la dignidad de la persona esa exigencia de participación democrática (nacional).

Una fundamentación tal no deja de tener consecuencias procesales, en la medida en que, frente a una crítica doctrinal en declive, el TCFA se reafirma en su interpretación del reconocimiento a todo ciudadano de una vía de control directo del poder público —léase aquí, de la política comunitaria y paracomunitaria de Alemania— más allá de la invocación de derechos fundamentales y con independencia de posibles vías de control por exceso competencial o *ultra vires*.

Y al efecto no faltan indicaciones, formuladas como futuribles o de modo hipotético, a propósito de las expectativas de control por parte del TCFA a iniciativa de los ciudadanos, se trate de posibles modificaciones de los Tratados al margen de sus procedimientos de reforma o de actuaciones del poder público alemán que, al margen del Tratado, incidiesen en el mismo o lo viniesen a complementar material o institucionalmente. Y en esta misma línea, incluso, se deja abierta la enjundiosa cuestión de la aptitud del principio democrático, en relación, en todo caso —se dice— con el principio de Estado de derecho, para devenir operativo objeto de recurso ciudadano.

Para concluir el comentario quizás convenga comprimir el denso mensaje que deja esta resolución en las tres entradas que siguen:

1. El proceso de integración europea tiene un límite insuperable, en tanto que presupuesto, en la cláusula constitucional de democracia nacional alemana;

2. A los órganos políticos, con la Dieta federal a la cabeza, en su condición de representante del pueblo soberano, compete la responsabilidad de velar por ello reservándose la palabra interlocutoria final (sobre lo paradójico de la expresión, se quiere apuntar aquí a la idea más ramplona de que sin su previo asentimiento no hay compromiso comunitario o intergubernamental constitucionalmente admisible); y

3. Al TCFA, como garante último de la identidad constitucional, le corresponde, en todo caso, su aseguramiento, abriendo al soberano alícuota (perdón, quiero decir al ciudadano) posibilidades inéditas de recurso, más allá de las vías de tutela de derechos fundamentales o de salvaguarda del «programa de integración».

*Nota de Actualidad:* Y en este marco doctrinal, en la vía del conflicto de atribuciones planteado por algunos diputados de la Dieta federal contra la previsión legislativa de delegación (para casos de urgencia y por razón de confidencialidad) de su responsabilidad presupuestaria en un Comité de nueve miembros, la Sala segunda del TCFA ha acordado una suspensión cautelar, en tanto no se resuelva sobre el fondo de una pretensión sustentada en el artículo 38.1, segunda frase, LF. En efecto, según informa la Nota de prensa del TCFA, n.º 68/2011, de 28 de octubre, mediante Auto de 27 de octubre de 2011 (2BvE 8/11), se declara en suspenso la eficacia de la previsión legislativa de delegación de los derechos de participación e información del Parlamento en un Comité de 9 miembros, electos (el pasado día 26 de octubre) de entre los 41 integrantes de la Comisión de presupuesto. Según se informa en la referida Nota de prensa, la Sala sostiene que ello no resulta incompatible con la asunción de sus responsabilidades europeas, ni daña tampoco la capacidad de actuación de Alemania en relación con la gestión de la crisis, puesto que el Gobierno sigue teniendo en su mano la posibilidad de plantear la cuestión, en cualquier momento previo a la resolución del presente conflicto, ante el plenario de la Dieta federal.

LA TENTATIVA DE RESPUESTA EUROPEA A LA CRISIS DEL EURO Y DE LA DEUDA (GRIEGA) AL AMPARO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL FEDERAL ALEMAN. COMENTARIO SUCINTO DE LA SENTENCIA DE 07.09.2011  
(2 BVR 987/10, 1485/10, 1099/10)

RESUMEN: La sentencia del TCFA de 7 de septiembre de 2011 declara que la ley relativa a la estabilidad financiera de la unión monetaria y la llamada ley paraguas de rescate del euro (interpretado de conformidad su artículo 1.4) no vulneran el derecho a participar en

la elección de la Dieta federal, *ex* artículo 38.1 LF, ni cuestionan su derecho a adoptar el presupuesto y controlar su ejecución. La resolución, que se suma a la corriente de jurisprudencia *Maastricht-Lisboa*, lo considera una expresión del principio democrático nacional que integra la identidad constitucional de Alemania. Y, en consecuencia, un límite de sus decisiones económicas de ayuda y apoyo a otros Estados en la Euro-zona.

**PALABRAS CLAVE:** medidas de apoyo a Grecia; paquete de rescate del euro; autonomía presupuestaria de la Dieta federal; identidad constitucional; principio democrático; interpretación de conformidad con la Constitución.

THE EUROPEAN TENTATIVE SOLUTION TO THE EURO CRISIS  
AND THE (GREEK) DEBT UNDER THE FEDERAL CONSTITUTIONAL COURT  
OF GERMANY. A BRIEF COMMENT OF THE JUDGMENT OF 07.09.2011

The Judgment of the German Federal Constitutional Court of September 7, 2011 has decided that the Monetary Union Financial Stabilisation Act and the Act concerning the Giving of Guarantees in the Framework of a European Stabilisation Mechanism (interpreted Article 1.4 in conformity with the Basic Law) do not violate the right to elect the «Bundestag» under Article 38.1 BL and recognise its right to adopt the budget and to control its implementation. The Judgment, in the Light of the *Maastricht-Lisboa* Jurisprudence, determines that budgetary autonomy, as democratic principle, is a matter of constitutional identity in Germany. Insofar it takes as a limit of its economics decisions to aid and benefit of other States in the European monetary union.

**KEY WORDS:** aids measures for Greece; euro rescue package; Bundestag's budget autonomy; constitutional identity; principle of democracy; interpretation in conformity with the Constitution.

LA TENTATIVE DE RÉPONSE EUROPÉENNE À LA CRISE DE L'EURO ET  
DE LA DETTE (GRÈCQUE) À L'ABRI DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE  
FÉDÉRALE DE L'ALLEMAGNE. BREF COMMENTAIRE  
DE L'ARRÊT DU 07.09.2011

**RESUMÉ:** L'Arrêt de la Cour constitutionnelle de la RFA de 7 septembre de 2011 a décidé que la loi de stabilité financière de l'Union monétaire et la loi parapluie de salvation de l'euro (interprété son article 1.4 en conformité avec la Loi fondamentale) ne viole pas le droit d'élection du «Bundestag», *ex* Article 38.1 LF et reconnaît son droit à adopter le budget et contrôler son exécution. La résolution, que suit la ligne de la jurisprudence *Maastricht-Lisbonne*, précise que, comme expression du principe de démocratie, l'autonomie budgétaire fait part de l'identité constitutionnelle de l'Allemagne. Et pourtant, vient à limiter ses décisions économiques de support et en faveur d'autres États à la Euro-zone.

**MOTS CLÉS:** Mesures d'assistance à la Grèce; paquet de sauvetage de l'euro; autonomie budgétaire; identité constitutionnelle; principe de démocratie; interprétation en conformité avec la Constitution.