

ACERCA DE LA CONSTITUCIONALIDAD
DE LAS MEDIDAS DE RESCATE DEL EURO (*)

SIMON HENTREI (**)

I. INTRODUCCIÓN.—II. HITOS DEL CAMINO HACIA EL RESCATE DEL EURO.—III. PRINCIPALES AFIRMACIONES DE LA SENTENCIA DE 7 DE SEPTIEMBRE DE 2011: 1. *La posición de las partes en el procedimiento*. 2. *Principales afirmaciones sobre la admisibilidad*. 3. *Principales afirmaciones sobre la fundamentación*: a) *Canon de constitucionalidad*. b) *Aplicación de los principios fundamentales de las Leyes sobre la aplicación de las medidas de rescate del euro en Alemania (ESiGMB y WFSiG)*.—IV. PRUDENTE FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA PARLAMENTARIA.—V. EL FONDO EUROPEO DE ESTABILIDAD FINANCIERA AMPLIADO ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL FEDERAL.—VI. REQUISITOS CONSTITUCIONALES PARA FUTURAS MEDIDAS: 1. *Eurobonos*. 2. *El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria*.—VII. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

La crisis económica y de la deuda soberana obligó a los actores políticos a nivel europeo y nacional a adoptar medidas de estabilización y de ayuda, las así llamadas medidas para el rescate del euro. Estas medidas incluyen el primer rescate a Grecia y el paraguas de rescate del euro del año 2010, sobre cuya constitucionalidad se pronunció el Tribunal Constitucional Federal (TCF) en su Sentencia de 7 de septiembre de 2011 (1). Finalmente, el Tribunal Cons-

(*) Traducción del alemán por Cristina Elías Méndez.

(**) Investigador en el Instituto Max-Planck de Derecho público extranjero y Derecho internacional, Heidelberg. Mi agradecimiento a las observaciones e indicaciones del Prof. Dr. Armin von Bogdandy, Director del Instituto Max-Planck de Derecho público extranjero y Derecho internacional, y de Björn Krumrey (*Ass. iur.*).

(1) BVerfG, 2 BvR 987/10 de 07.09.2011, puede encontrarse en: www.bverfg.de.

titucional Federal declaró los actos nacionales de participación que al mismo tiempo refuerzan el Derecho presupuestario parlamentario conformes con la Ley Fundamental alemana. Si el núcleo de esta sentencia fue la «posibilidad» de participación parlamentaria en las medidas del rescate del euro, desarrolladas mayoritariamente de forma intergubernamental, por el contrario, la Sentencia de 28 de febrero de 2012 (2) aborda más bien el «cómo» de la participación parlamentaria (3). Lo común a ambas sentencias es el fortalecimiento del Parlamento con legitimidad democrática, ya que la participación del mismo también es indispensable en las decisiones urgentes provocadas por la crisis.

En primer lugar, este trabajo resume los principales hitos que han marcado el camino hacia las medidas de rescate del euro (II). A continuación, analiza en profundidad la Sentencia de 7 de septiembre de 2011, presentando las posiciones de las partes en el proceso así como las principales afirmaciones de la misma (III). Seguidamente se muestra cómo el Tribunal ha conseguido con esta Sentencia reforzar el Parlamento, sin limitar en exceso el ámbito de actuación de los actores políticos (IV). Posteriormente, el presente trabajo aborda la Sentencia de 28 de febrero de 2012 (V) y analiza de forma somera las exigencias constitucionales para futuras medidas (VI). Este análisis se cierra con una toma de posición respecto de los asuntos aquí analizados (VII).

II. HITOS DEL CAMINO HACIA EL RESCATE DEL EURO

Con la creación de la Unión Europea (UE) por el Tratado de Maastricht el 7 de febrero de 1992 (4), se sentaron las bases de una política monetaria común de los Estados miembros. Esta política debía constituir la Unión Monetaria europea paso a paso, y en una última instancia comunitarizar la política monetaria en un Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) (5). Sin embargo, no todos los Estados miembros de la UE participaron en la Unión Monetaria, por lo que en la tercera y última etapa, el 1 de enero de 2002, 11 de los en aquel entonces 15 Estados miembros de la UE introdujeron el euro como moneda única (el Eurogrupo). En los años siguientes, el círculo se amplió hasta alcanzar finalmente 17 Estados miembros. Al mismo tiempo, con la introducción del euro, entró en vigor el Pacto de Estabilidad y Crecimiento

(2) BVerfG, 2 BvE 8/11 de 28.02.2012, puede encontrarse en: www.bverfg.de.

(3) Véase la intervención del Presidente del TC Andreas Voßkuhle en la presentación de la Sentencia de 28.02.2012.

(4) Boletín Oficial del Estado (BGBl) II 1992, 1251.

(5) Véase respecto a los motivos de fondo, BVerfGE 125, 385 y sigs.

para garantizar la disciplina financiera como apoyo a la política dineraria única (6). Éste prevé que el nuevo endeudamiento queda limitado a un máximo del 3% del Producto Interior Bruto (PIB) con un endeudamiento global de un máximo del 60% del PIB (7).

No obstante este pacto, Grecia, miembro del Eurogrupo desde 2001, debía corregir en el año 2009 la previsión del déficit presupuestario del 5% en casi un 13% del PIB, pero la deuda estatal fue estimada para el año 2010 en el 125% del PIB (8). Frente a esta situación financiera-económica (9) muy divergente de los objetivos fijados de estabilidad y ante la intranquilidad que ésta desató en los mercados financieros, se decidió en mayo de 2010 aprobar dos operaciones de rescate europeo, cuyas trasposiciones nacionales en Alemania fueron objeto de una Sentencia del Tribunal Constitucional Federal (10).

El primer rescate estaba destinado exclusivamente a asegurar la capacidad de pago de Grecia para proteger a la estabilidad financiera en la Unión Monetaria. Mediante acuerdo adoptado por los Jefes de Estado y de Gobierno del Eurogrupo el 2 de mayo de 2010, se decidió adjudicar a Grecia la cantidad de 110.000 millones de euros en forma de préstamos bilaterales coordinados en relación con un programa trienal del Fondo Monetario Internacional (FMI) (11). El FMI contribuye con 30.000 millones de euros, y la contribución de los países del Eurogrupo se calcula en función de la respectiva parte proporcional del capital total del Banco Central Europeo (BCE). Según esto, el porcentaje que correspondía a Alemania era del 27,92% y, por tanto, unos 22.400 millones de euros (12), ya que en aquel momento se contaba con 15 países (13). La concesión de la ayuda financiera en favor de Estados con una situación económica alarmante como la de Grecia, está vinculada al cumplimiento de condiciones estrictas por parte de los países del euro, como, por

(6) Resolución del Consejo Europeo de Ámsterdam sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, 17.06.1997, Diario Oficial Nr. C 236/1.

(7) Artículo 1 sobre el Procedimiento en caso de un déficit excesivo de 07.02.1992, núm. 12. Protocolo al TFUE.

(8) Véase la nota de prensa del Consejo de Economía y Finanzas, ECOFIN de 16.02.2010.

(9) El Consejo de Economía y Finanzas, ECOFIN, ya había presentado en abril de 2009 un procedimiento por déficit contra Grecia, reforzando los requisitos en febrero de 2010, véase la nota de prensa (observación 10).

(10) Resumiendo, BVerfG (nota 1), marginal 4.

(11) *Statement by the Eurogroup*, 02.05.2010.

(12) Véase la proposición de ley de los grupos parlamentarios de CDU/CSU y FDP, Publicaciones del *Bundestag (BT Drucks)*, 17/1544, 4.

(13) Estonia pasó a ser miembro del Eurogrupo sólo a partir del 01.01.2011, siendo Grecia no incluida en el cómputo.

ejemplo, al respeto de los objetivos de ahorro y a la aplicación de medidas de saneamiento (14). En Alemania se ha aplicado esta medida mediante la Ley de la Unión Monetaria y Estabilidad Financiera de 7 de mayo de 2010 (WFStG) (15).

La segunda medida de rescate acordada por el Consejo de ECOFIN el 9 de mayo de 2010 tenía por objeto la creación de un mecanismo de estabilización europea para proteger la estabilidad del mercado financiero. Su resultado es el así llamado paraguas de rescate del euro, que se compone de tres pilares:

Mediante un Reglamento de la UE se creó el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF) (16) a partir del artículo 122, párrafo 2, del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), creando así el primer pilar. En su artículo 1 se establece que si un Estado miembro, en caso de acontecimientos excepcionales que no pudiese controlar, se ve afectado por graves perturbaciones económicas o financieras, podrá recibir una ayuda financiera de la Unión Europea. El MEEF, dotado con un máximo de 60.000 millones de euros —financiados con fondos de la UE o préstamos— debe permanecer en vigor tanto tiempo como sea necesario para el mantenimiento de la estabilidad de los mercados financieros.

El segundo pilar, esencial en el proceso ante el Tribunal Constitucional Federal, es el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF) (17), una sociedad fundada en acuerdos bilaterales, creada el 7 de junio de 2010 con arreglo al Derecho privado luxemburgués por un período de tres años. El objetivo del FEEF es la emisión de bonos y la concesión de préstamos y líneas de crédito para cubrir las necesidades financieras de los Estados miembros del Eurogrupo afectados por dificultades económicas, de cuyo capital desembolsado son ga-

(14) Véase el *Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality*, 02.05.2010. La configuración jurídica prevé dos acuerdos: por un lado, un acuerdo de préstamo, en el que se fijan las condiciones de la ayuda prestada (*Loan Facility Agreement* entre los Estados de la Eurozona y Grecia), y, por otra parte, un acuerdo entre los Estados miembros de la Eurozona, en el que se establecen los derechos y obligaciones de los Estados miembros entre sí, en particular un equilibrio de intereses y pagos (*Intercreditor Agreement*), véase BVerfG (nota 1), marginal 5.

(15) BGBl. I 2010, 537; el párrafo 1, párrafo 1, de la Ley WFStG habilita al Ministerio Federal de Finanzas (*Bundesministerium der Finanzen*) a hacerse cargo de las garantías que aseguren el pago del crédito a través del Instituto de Crédito para la Reconstrucción [*Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)*].

(16) Reglamento (UE) núm. 407/2010 del Consejo de 11.05.2010, Diario Oficial núm. L 118/1. N. de la T.: *European Financial Stabilisation Mechanism* (siglas en inglés y en el texto original: EFSM).

(17) N. de la T.: *European Financial Stability Facility* (siglas en inglés y en el texto original: EFSF).

rantes los Estados miembros del Eurogrupo (18). Las garantías originales del FEEF ascienden hasta 440.000 millones de euros (19) repartidos también en este caso proporcionalmente entre los Estados miembros del Eurogrupo según su participación en el capital del Banco Central Europeo, teniendo en cuenta un posible aumento de hasta un 20%, en caso de que no todos los Estados miembros del Eurogrupo participen en las emisiones de crédito (20). Esto supone para Alemania en primer lugar un volumen de garantía de 123.000 millones de euros, además de 147.600 millones de euros adicionales al incluir la posibilidad del aumento del 20% (21).

Por último, el FMI participa con otros 250.000 millones de euros en el paraguas de rescate del euro (tercer pilar), por lo que el volumen total en aquel momento era de 750.000 millones de euros (22).

En Alemania se crearon los requisitos previos para el apoyo financiero al FEEF con la Ley de Aceptación de Garantías en el marco de un Mecanismo Europeo de Estabilización (Ley sobre el Mecanismo de Estabilización del Euro (EStMG)) (23). Al igual que en la Ley de la Unión Monetaria y Estabilidad Financiera (WFStG), se autorizó al Ministerio de Economía y Hacienda a asumir garantías en el artículo 1, apartado 1, de la Ley sobre el Mecanismo de Estabilización del Euro (EStMG). De conformidad con el artículo 1, apartado 4 de esta Ley, determinante en última instancia en el procedimiento ante el Tribunal Constitucional Federal, el Gobierno Federal debe intentar lograr un acuerdo con la Comisión de Presupuestos del *Bundestag* antes de asumir cualquier garantía.

Las dos leyes de aplicación de las medidas de rescate del euro en Alemania (WFStG y EStMG) habían sido ya llevadas ante el Tribunal Constitucional Federal en un procedimiento de urgencia, pero finalmente no fueron suspendidas (24). No era de esperar que las medidas de rescate del euro fracasaran defi-

(18) Acuerdo de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros de la zona monetaria del Euro reunidos en el Consejo de la UE el 9 de mayo de 2010, Documento del Consejo 9614/10; véase BVerfG (observación 1), marginal 17.

(19) Tras la ampliación del FEEF ascienden las posibles garantías hasta un total de 750.000 millones de euros; sobre esto volveremos en el apartado V.

(20) BVerfG (observación 1), marginal 17; véase también el acuerdo marco entre la sociedad y los Estados del Eurogrupo, *EFSF-Framework Agreement, Execution Version* de 07.06.2010.

(21) Art. 1, apartado 1 de la Ley sobre el Mecanismo de Estabilización del Euro (EStMG).

(22) Conclusiones del Consejo del ECOFIN de 09.05.2010, Documento del Consejo SN 2564/1/10 REV 1.

(23) Boletín Oficial del Estado (BGBl.) I 2010, 627.

(24) BVerfGE 125, 385; 126, 158.

nitivamente en el Tribunal Constitucional Federal (25), ya que la supervivencia económica de Grecia y de otros países del Eurogrupo no podía ser destruida por el Tribunal Constitucional Federal (26). Pero sí resultaba bastante probable, por lo menos desde las negociaciones de 5 de julio de 2011, que las medidas nacionales en Alemania no iban a ser aceptadas sin más por el Tribunal Constitucional Federal; ya que éste se había pronunciado en ese sentido anteriormente.

III. PRINCIPALES AFIRMACIONES DE LA SENTENCIA DE 7 DE SEPTIEMBRE DE 2011

La Sentencia se alinea en el conjunto de procedimientos relacionados con Europa que han acompañado a la política de integración jurídica de la Unión de carácter cuasi-constitucional (27). Con estos procedimientos, casi de forma rutinaria, se han podido, por una parte, expresar las dudas y preocupaciones euroescépticas con una amplia repercusión mediática en Karlsruhe. Por otra parte, con las correspondientes sentencias siempre se aportó una certeza sobre la admisibilidad constitucional de cada uno de los pasos de integración, aprovechando el Tribunal a menudo las oportunidades que se le ofrecían para poner límites a las futuras políticas de integración (28).

En el presente caso, el Tribunal Constitucional Federal ha acumulado tres recursos de amparo constitucionales, todos esencialmente dirigidos contra las medidas de rescate del euro, en una única sentencia. De los motivos invocados sólo uno superó el umbral de la admisibilidad, pero al final éste tampoco prosperó.

(25) En el mismo sentido C. CALLIESS, *Treue und Solidarität*, Frankfurter Allgemeine Zeitung de 29.06.2011; L. KNOPP, «Eurozone in der Dauerkrise – Deutschlands Weg in den Staatsbankrott?», *NVwZ*, núm. 30 (2011), 1480 (1483).

(26) Véase M. NETTESHEIM, «Euro-Rettung» und Grundgesetz. *Verfassungsrechtliche Vorgaben für den Umbau der Währungsunion*, EuR (2011) 765 (766 y s.).

(27) Procedimientos importantes en este sentido son la Sentencia Maastricht (BVerfGE 89, 155), el Acuerdo sobre la introducción del euro (BVerfGE 97, 350); la Sentencia sobre la orden de detención europea (BVerfGE 113, 273), y la Sentencia Lisboa (BVerfGE 123, 267); véase a este respecto M. NETTESHEIM (observación 26), 768. Véase también las críticas a la Sentencia Maastricht, A. LÓPEZ CASTILLO, «De integración y soberanía. El Tratado sobre la Unión Europea (TUE) ante la Ley Fundamental alemana (LF)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 14 (1994), 207-240, y sobre la Sentencia Lisboa, del mismo autor, «Alemania en la Unión Europea a la luz de la Sentencia-Lisboa, de 30 de junio de 2009, del Tribunal Constitucional Federal alemán», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 29 (2009), 337-340.

(28) En sentido crítico, C. SCHÖNBERGER, «Die Europäische Union zwischen “Demokratie-defizit” und Bundesstaatsverbot. Anmerkungen zum Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts», *Der Staat*, núm. 48 (2009), 535 (553-557).

1. *La posición de las partes en el procedimiento*

Los demandantes alegan esencialmente la vulneración de dos de sus derechos fundamentales por las normas alemanas y europeas en relación con las medidas del rescate del euro (29):

En primer lugar, se alega la violación del derecho de voto constitucional del artículo 38 de la Ley Fundamental (LFB) en muchos aspectos. Así, se alega que Alemania ha renunciado a su soberanía presupuestaria al carecer de posibilidades de control parlamentario en la aplicación de las leyes impugnadas (30). En especial, en atención a la trascendencia de las decisiones, no resulta suficiente que según el artículo 1, apartado 4 de la Ley sobre el Mecanismo de Estabilización del Euro (EStGM) el Gobierno Federal sólo tenga que esforzarse en llegar a un acuerdo con la Comisión de Presupuestos del *Bundestag* (31). Además, no se podía asumir la responsabilidad democrática-parlamentaria por un importe de garantía de casi 147.000 millones de euros, porque este importe excede con mucho el título presupuestario más elevado de la Federación (32). Por otra parte, bajo la participación alemana a nivel europeo, se habría adoptado medidas contrarias a las competencias, al votar en favor de las medidas de estabilización del euro (MEEF) (33). En consecuencia, se habría violado el artículo 125, apartado 1 del TFUE y la prohibición de *bail-out* (rescate) allí contenida que excluye la responsabilidad de los Estados miembros en los compromisos de otros Estados miembros, así como el artículo 122, apartado 2 TFUE, que prevé una ayuda financiera en caso de dificultades ocasionadas por catástrofes naturales, pero no la intervención en caso de una crisis financiera (34).

En segundo lugar, los demandantes alegan la violación de la garantía de la propiedad del artículo 14 de la Ley Fundamental porque contiene un «derecho fundamental del ciudadano a la estabilidad de precios». Y aunque no se refiere al valor del patrimonio en general, sí contiene una protección contra la devaluación de bienes personales (35).

(29) Las reclamaciones de los demandantes se resumen aquí, véase BVerfG (observación 1), marginal 32-54.

(30) BVerfG (observación 1), marginal 36, 49.

(31) BVerfG (observación 1), marginal 50.

(32) BVerfG (observación 1), marginal 51.

(33) BVerfG (observación 1), marginal 34 y s., 44-47.

(34) BVerfG (observación 1), marginal 40, 41.

(35) BVerfG (observación 1), marginal 37, 54.

Frente a esto, tanto el *Bundestag* como el Gobierno Federal consideran que la reclamación es inadmisibile por carecer de competencia para recurrir, puesto que los demandantes actúan como defensores de la colectividad en este procedimiento (36). Además, el artículo 14 de la Ley Fundamental no contiene una garantía de valor (37). No hay violación del artículo 38 de la Ley Fundamental puesto que no está prevista ninguna transferencia de poderes, ni se justifica una compensación financiera permanente (38). En cualquier caso, las quejas carecen de fundamento dado que el artículo 122 del TFUE constituye una base jurídica suficiente si concurren «acontecimientos de carácter excepcional» en el sentido de la disposición; al fin y al cabo, la situación general no tenía que ser ocasionada por causa de fuerza mayor (39). El artículo 125 del TFUE sólo prohíbe el recurso directo por parte de los acreedores, pero no que los Estados miembros se ayuden los unos a los otros (40). Después de todo, al Parlamento y al Gobierno Federal les corresponde como actores políticos un margen de maniobra estimativa (41). No cabría apreciar una violación del artículo 115 de la Ley Fundamental puesto que la disposición exige una mera compensación formal de ingresos y gastos, pero no prohíbe ni la dación de garantías ni la adopción de créditos (42). El Banco Federal de Alemania (*Deutsche Bundesbank*), en cuanto a perito experto sobre el Mecanismo de Estabilización del Euro, defendió la postura de que aunque las disposiciones ponían a prueba los mismos fundamentos de la Unión Monetaria, resultaban defendibles en su conjunto. Se requerirían medidas adicionales de reforma para garantizar el futuro la Unión Monetaria como comunidad de estabilidad (43).

2. Principales afirmaciones sobre la admisibilidad

Como recientemente se afirmó en la Sentencia Lisboa, el punto crucial y piedra angular es el principio democrático (44), que supone el cauce para que mediante el recurso de amparo, según el artículo 93, apartado 1.4.a), en relación con el artículo 38, párrafo 1, frase 1, de la Ley Fundamental se puedan invocar

-
- (36) BVerfG (observación 1), marginal 57.
 - (37) BVerfG (observación 1), marginal 58.
 - (38) BVerfG (observación 1), marginal 61.
 - (39) BVerfG (observación 1), marginal 64.
 - (40) BVerfG (observación 1), marginal 66.
 - (41) BVerfG (observación 1), marginal 68.
 - (42) BVerfG (observación 1), marginal 76.
 - (43) BVerfG (observación 1), marginal 86-89.
 - (44) BVerfGE 123, 267 (329), *Lisboa*.

los derechos democráticos de participación y que permite a los ciudadanos con derecho de voto a insistir en el cumplimiento de los fundamentos del orden constitucional (45). Esta cláusula de apertura se basa en una línea jurisprudencial introducida por el Tribunal Constitucional Federal en la Sentencia sobre el Tratado de Maastricht y que ha venido desarrollándose posteriormente de forma ininterrumpida (46).

Como un derecho equiparable a un derecho fundamental, el artículo 38, apartados 1 y 2, de la Ley Fundamental garantiza la participación en la elección de diputados del *Bundestag* (47). En la Sentencia de referencia relativa al Tratado de Maastricht, el Tribunal Constitucional Federal había establecido que el derecho fundamental del artículo 38 de la misma contenía en este sentido un componente subjetivo que garantiza a cada persona la participación e influencia a nivel federal (48). Esto, ya que el artículo 38.1 de la Ley Fundamental protege no sólo el derecho de voto formal, sino también el material, es decir, garantiza la efectiva soberanía popular (49). A esto se añade desde la Sentencia sobre el Tratado de Maastricht «la protección contra pérdidas sustantivas de soberanía contenida en las facultades constitucionales mediante la transferencia amplia o de gran alcance de las funciones y facultades del *Bundestag*» hacia el plano europeo (50). Si se vacía el derecho de voto material de contenido, tampoco se podría ejercer el derecho de voto formal de forma efectiva. En esta circunstancia excepcional corresponde al ciudadano un derecho a solicitar al Tribunal Constitucional Federal que se controlen incluso las decisiones adoptadas por mayoría democrática (51). El derecho

(45) Véase en este sentido también M. KOTTMANN/C. WOHLFAHRT, «Der gesplittene Wächter? Demokratie, Verfassungsidentität und Integrationsverantwortung im Lissabon-Urteil», *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, núm. 69 (2009), 443 (444); en relación con la Sentencia Maastricht A. VON BOGDANDY, *Das Leitbild der dualistischen Legitimation für europäische Verfassungsentwicklung*, *KritV* 2000, 284 (287).

(46) BVerfGE, 89, 155 (171 y s.), *Maastricht*; BVerfGE, 123, 267 (330), *Lisboa*; sobre la cláusula de apertura, E. PACHE, «Das Ende der Europäischen Integration?», *EuGRZ*, núm. 36 (2009), 285 (287 y s.).

(47) Véase BVerfGE, 47, 253 (269); BVerfGE, 89, 155 (171), *Maastricht*; BVerfGE, 123, 267 (330), *Lisboa*.

(48) *Maastricht*; véase principalmente, F. C. MAYER, *Kompetenzüberschreitung und Letztentscheidung. Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts und die Letztentscheidung über Ultra vires-Akte in Mehrebenensystemen. Eine rechtsvergleichende Betrachtung von Konflikten zwischen Gerichten am Beispiel der EU und der USA*, 2000, 98-120.

(49) BVerfG (observación 1), marginal 98.

(50) BVerfGE, 89, 155 (172), *Maastricht*; auch BVerfGE, 123, 267 (330); *Lisboa*, y BVerfG (observación 1), marginal 98.

(51) BVerfG (observación 1), marginal 99 y s.; crítico al respecto C. SCHÖNBERGER (observación 27), 539-541; P. TERHECHTE, *Souveränität, Dynamik und Integration – making up the*

de voto del artículo 38 de la Ley Fundamental está asegurado constitucionalmente por el principio democrático garantizado por el artículo 20.2 de la Ley Fundamental, que a su vez ha sido declarado intangible por la cláusula de perpetuidad contenida en el artículo 79, apartado 3, de la Ley Fundamental (52).

En el presente procedimiento, al Tribunal Constitucional Federal le correspondía decidir en el marco de lo planteado en la demanda, si el derecho de voto garantizado en los artículos 38.1, 20.1 y 2 y 79.3 de la Ley Fundamental podría haber sido vulnerado por una erosión permanente de la autonomía presupuestaria al transferir el *Bundestag*, a través de las leyes objeto del procedimiento, facultades de garantía. Puesto que las decisiones sobre ingresos y gastos del Estado constituyen parte del núcleo de los derechos parlamentarios en una democracia, el acto de votar, en opinión del Tribunal Constitucional, se devalúa cuando el *Bundestag* ya no dispone de los medios para cumplir con las tareas estatales de forma eficaz (53). A diferencia de las tradicionales facultades de garantía, como las del artículo 115, apartado 1, de la Ley Fundamental, «los acuerdos internacionales para mantener la liquidez de los Estados de la Unión Monetaria [...] sí tendrían el potencial y la oportunidad de restringir la capacidad de maniobra política del *Bundestag* con un alcance constitucionalmente indebido» (54). Puesto que en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional aún no se había aclarado bajo qué condiciones este derecho podría resultar vulnerado en circunstancias jurídico-financieras similares, las exigencias de argumentación eran menores, bastando la afirmación de que «las leyes impugnadas suponen los primeros pasos hacia un automatismo de responsabilidad histórica sin precedentes que se consolida progresivamente y en conjunto aumenta continuamente» (55).

En cambio, las demás reclamaciones no prosperaron y fueron calificadas como inadmisibles (56). Por lo tanto, una vez pronunciada la Sentencia quedó pendiente la cuestión de si se había producido una vulneración de la responsabilidad sobre la integración introducida por la Sentencia Lisboa y anclada en el artículo 38, apartado 1, de la Ley Fundamental, por modificaciones extracon-

rules as we go along? Anmerkungen zum Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, EuZW, 2009, 724 (725 y s.); C. TOMUSCHAT, «Die Europäische Union unter der Aufsicht des Bundesverfassungsgerichts», *EuGRZ*, núm. 20 (1993), 489 (491).

(52) BVerfG (observación 1), marginal 101; sobre la cláusula de perpetuidad H. DREIER, «Deutschland», en A. VON BOGDANDY/P. CRUZ VILLALÓN/P. M. HUBER, *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, vol. 1, 2007, 1 (23 y s.).

(53) BVerfG (observación 1), marginal 104.

(54) BVerfG (observación 1), marginal 105.

(55) BVerfG (observación 1), marginal 107.

(56) BVerfG (observación 1), marginal 108-119.

tractuales del Derecho primario de la Unión, puesto que los demandantes no habían expuesto y argumentado suficientemente «en qué medida se incumplían los requisitos nacionales de especial responsabilidad de los organismos legislativos alemanes en el proceso de integración europea (responsabilidad sobre la integración)» (57). En este sentido falta en la argumentación establecer un vínculo específico que evidencie la modificación extracontractual del Derecho primario de la Unión por las dos leyes objeto del recurso (58).

Además, advirtiendo sobre la carencia de una argumentación sustancial, se declaró inadmisibles la queja relativa a la violación de la garantía de la propiedad protegida por el artículo 14 de la Ley Fundamental. Por lo tanto, el Tribunal no especifica en qué circunstancias está incluido en el ámbito de protección del artículo 14 la capacidad adquisitiva del dinero o las consecuencias inflacionistas de medidas estatales (59). Y esto mismo es también aplicable a la cuestión de si el artículo 88, frase 2, de la Ley Fundamental, en cuanto a requisito de independencia de derecho objetivo y obligación de estabilidad de precios sirve para la protección subjetiva del patrimonio. El Tribunal Constitucional Federal argumenta al respecto básicamente: «que normalmente no es tarea del TCF en el marco de un procedimiento de amparo constitucional controlar medidas económicas y de política fiscal por sus repercusiones negativas para la estabilidad de precios. Un control de este tipo —no argumentado suficientemente en este caso— sólo podría ser considerado en el caso límite de una reducción del valor del dinero por medidas del poder público» (60).

En la medida en que las demandas no se refieren a las leyes objeto del procedimiento, no pueden suponer objeto válido del mismo. En efecto, los actos de participación del Gobierno federal no son actos de los poderes públicos recurribles por los demandantes, de lo que se deduce que no se puede llevar a cabo una revisión *ultra vires* (61).

(57) BVerfGE, 123, 267 (351), *Lisboa*; BVerfG (observación 1), marginal 109; con respecto a la responsabilidad sobre la integración véase A. VON BOGDANDY, «Prinzipien der Rechtsfortbildung im europäischen Rechtsraum. Überlegungen zum Lissabon-Urteil des BVerfG», *NJW*, núm. X (2010), 1 (3).

(58) BVerfG (observación 1), 109.

(59) BVerfG (observación 1), marginal 111 y s.; respecto a la impugnación relativa a la vulneración del artículo 14 de la Ley Fundamental ya BVerfGE, 97, 350 (370 y s.), *Euro-Einführung (introducción del euro)*.

(60) BVerfG (observación 1), marginal 112.

(61) BVerfG (observación 1), marginal 113-119; en especial marginal 116.

3. Principales afirmaciones sobre la fundamentación

a) Canon de constitucionalidad

En la determinación de los criterios de revisión constitucionales (en el apartado CI), el Tribunal Constitucional Federal hace referencia a las consideraciones de admisibilidad sobre la base de los artículos 38.1, 20.1 y 2 y 79.3 de la Ley Fundamental afirmando que: «Se vulnera el derecho de voto si el *Bundestag* alemán renunciara a su responsabilidad presupuestaria parlamentaria de tal modo que ahora o en un futuro ya no pudiera ejercer la responsabilidad presupuestaria que le corresponde» (62). El TCF destaca en primer lugar la gran importancia que tiene el derecho presupuestario del legislador como «elemento central de la configuración de la voluntad democrática», lo que se refleja en las disposiciones presupuestarias de la Ley Fundamental (63). El derecho presupuestario, incluidas las funciones de control, debe seguir correspondiendo al *Bundestag* también «en un sistema de gobierno intergubernamental» (64). El objetivo del TCF es preservar la responsabilidad propia del *Bundestag* y construir un muro de contención frente a las decisiones presupuestarias relevantes de organizaciones internacionales y supranacionales. Por lo tanto, el Tribunal establece una «prohibición de renunciar a la responsabilidad presupuestaria», es decir, una especie de prohibición de delegación en función de la cual no se puede justificar ningún mecanismo financiero que comporte cargas presupuestarias relevantes, no transparentes, sin contar de nuevo con el consentimiento constitutivo del *Bundestag* (65). En conexión con la jurisprudencia Lisboa, se reitera que «el principio democrático y el derecho de voto» sólo pueden considerarse vulnerados, «si la definición sobre la naturaleza y el importe [...] de los gastos se supra-nacionaliza en un alcance considerable, menoscabando la facultad de disponer del *Bundestag*» (66). Dado que el Tribunal aquí no se mueve en el simple Derecho constitucional, sino en el campo normativo constitucional o europeo, se hace hincapié en que para la conservación del «núcleo de la identidad de la Ley Fundamental (art. 20, apartados 1 y 2, y art. 79, apartado 3, de la

(62) BVerfG (observación 1), marginal 121.

(63) BVerfG (observación 1), marginal 122, así, por ejemplo, el artículo 110, apartado 2, de la Ley Fundamental (determinación del presupuesto), y artículo 114 de la Ley Fundamental (control de la ejecución del presupuesto por el *Bundestag* y el *Bundesrat*).

(64) BVerfG (observación 1), marginal 124.

(65) BVerfG (observación 1), marginal 125.

(66) BVerfG (observación 1), marginal 126, BVerfGE, 123, 267 (361), *Lisboa*.

Ley Fundamental) es necesario que el legislador presupuestario continúe siendo el «dueño de sus decisiones» (67). El problema aquí es que se genera una «relación de tensión» en las facultades de garantía (68). Puesto que estas últimas han servido para garantizar la solvencia de otros Estados y pueden, si se trata de un aval o automatismo de rendimiento, quedar fuera de la influencia y el control del *Bundestag* (69). Si ahora se conceden autorizaciones generales, podrían resultar en «restricciones irreversibles y, bajo ciertas circunstancias, masivas al espacio de creación de la política nacional» (70). Por lo tanto, el Tribunal Constitucional Federal pone un cerrojo a los «mecanismos de Derecho internacional» vinculados con «consecuencias con un impacto difícil de prever» (71).

A continuación el Tribunal formula dos presupuestos: en primer lugar, «cada medida solidaria de ayuda del Gobierno Federal que afecta al gasto y es de gran alcance en el ámbito internacional y de la Unión tiene que ser aprobada de forma específica por el *Bundestag*», y, en segundo lugar, en lo que se refiere al «tratamiento» de la medida hay que mantener «una influencia parlamentaria suficiente» (72). Estas exigencias presupuestarias cumplirían con el control sobre la integración desarrollado en la Sentencia sobre Lisboa (73).

No se entra en profundidad en los criterios de revisión conforme al Derecho de la Unión, dado que esto corresponde a las tareas del TJUE de acuerdo con el artículo 19, apartado 1 del TUE. A pesar de ello, el Tribunal Constitucional Federal echa un vistazo al Derecho de la Unión y observa que los Tratados no sólo «no impiden la autonomía presupuestaria nacional entendida como una competencia sustancial, no renunciabile, de los Parlamentos legitimados y democráticos de los Estados miembros, sino que la presuponen» (74). Además, el Tribunal explica que los mecanismos para asegurar la estabilidad (arts. 123-126 y 136 TFUE), como la prohibición de *bail-out* (rescate) o criterios de estabilidad para una eficiente gestión presupuestaria se sitúan en paralelo a disposiciones constitucionales fundamentales, como las relativas a garantizar la estabilidad monetaria (art. 88, frase 2, de la Ley Fundamental) y la garantía de la propiedad (art. 14 de la Ley Fundamental) (75). A partir de lo cual el Tribunal concluye:

(67) BVerfG (observación 1), marginal 127.

(68) BVerfG (observación 1), marginal 127.

(69) Véase BVerfG (observación 1), marginal 127.

(70) BVerfG (observación 1), marginal 127.

(71) BVerfG (observación 1), marginal 128.

(72) BVerfG (observación 1), marginal 128.

(73) BVerfG (observación 1), marginal 128.

(74) BVerfG (observación 1), marginal 129.

(75) BVerfG (observación 1), marginal 129; véase M. RUFFERT, «Eine europäische Schuldenkrise vor dem Bundesverfassungsgericht —Anmerkung zum Urteil vom 7. September 2011—»,

«sin entrar aquí en la interpretación de estas disposiciones individuales, se puede suponer que la autonomía de los presupuestos nacionales es constitutiva para la actual configuración de la Unión Monetaria, y que se debe evitar la asunción de responsabilidad por las decisiones financieras de otros Estados miembros que exceden de los fundamentos de legitimación de una unión de Estados —por la comunitarización, directa o indirecta, de las deudas soberanas—» (76).

Tras estas observaciones generales sobre los criterios de revisión, el Tribunal Constitucional Federal aborda la cuestión de donde hay que poner un límite máximo absoluto (77). Sin embargo, a este respecto la Sentencia no ofrece soluciones, cuando dice que está restringida su competencia de revisión y/o renuncia a la autonomía presupuestaria a dos aspectos. Por una parte, sólo ejerce un control de evidencias y/o asunción de garantías. Porque «es discutible (78) si y hasta qué punto una limitación justificada del alcance puede derivar directamente del principio democrático» puesto que el artículo 115 de la Ley Fundamental no contiene ninguna limitación explícita para facultades de garantía (al contrario que en los créditos). Sólo depende de si existe «una extralimitación evidente de límites máximos» (79). Por otro lado, el Tribunal Constitucional Federal reconoce al *Bundestag* un margen de estimación «en cuanto a la probabilidad de tener que conceder garantías» (80). Lo mismo es aplicable a «la estimación de la futura viabilidad del presupuesto federal y de la capacidad de rendimiento económico de la República Federal de Alemania» (81).

b) *Aplicación de los principios fundamentales de las Leyes sobre la aplicación de las medidas de rescate del euro en Alemania (EStGMB y WFStG)*

En aplicación de estos principios fundamentales, el Tribunal Constitucional Federal no constata ni una violación del derecho de voto por parte de las dos leyes, ni una extralimitación del límite de responsabilidad (82). Según el Tribunal Constitucional Federal, el límite máximo sólo podría ser superado «si la

Europarecht (EuR), 46 (2011), 842 (849).

(76) BVerfG (observación 1), marginal 129.

(77) Véase BVerfG (observación 1), marginal 131.

(78) BVerfG (observación 1), marginal 131 con más indicaciones.

(79) BVerfG (observación 1), marginal 131.

(80) BVerfG (observación 1), marginal 132.

(81) BVerfG (observación 1), marginal 132.

(82) BVerfG (observación 1), marginal 133.

autonomía presupuestaria durante un período significativo no sólo fuera limitada, sino prácticamente totalmente inexistente» (83). Esto no es aplicable en este caso porque los compromisos de garantía concedidos en estas leyes (EStGMG y WFStG) por un importe de 147.600 millones de euros y 22.400 millones de euros respectivamente son «aceptables en términos presupuestarios» (84). Las eventuales responsabilidades de un total de aproximadamente 170.000 millones de euros son aceptables para el presupuesto federal y no exceden el margen de estimación del legislador. En efecto, «aún en el caso del pago completo del riesgo de la garantía, las pérdidas pueden ser refinanciadas mediante el aumento de ingresos, recortes de gastos y deuda pública a largo plazo, aunque probablemente con pérdidas de oportunidades de crecimiento y solvencia» (85). Por lo tanto, no estamos ante criterios comparables a una partida equivalente en el presupuesto, o a un exceso de más de la mitad del presupuesto federal (86).

Además, el Tribunal Constitucional Federal no considera demostrado que las leyes contengan un automatismo que puede llevar a una renuncia al derecho presupuestario (87). La Unión económica y monetaria no permite ningún automatismo, según el cual el *Bundestag* pudiera perder su autonomía presupuestaria, aunque los considerables pasos de desarrollo que se están dando vienen previsiblemente determinados de antemano por la concepción de la Unión Monetaria (88). De forma marginal, en una única frase se hace referencia al hecho de que ambas leyes no contienen «requerimientos normativos que pudieran socavar el principio de la autonomía presupuestaria permanente» (89). A continuación el Tribunal analiza de forma breve las leyes impugnadas, cuestionando sólo que el artículo 1, apartado 4, de la Ley sobre el Mecanismo de Estabilización del Euro (EStMG) únicamente obliga al Gobierno Federal «a esforzarse para lograr la aprobación de la Comisión de Presupuestos del *Bundestag* antes de la aceptación de compromisos, lo cual no es suficiente» (90). Por lo tanto, el Tribunal Constitucional Federal por la vía de la interpretación constitucional ha obligado al Gobierno Federal a lograr la previa aprobación por parte de la Comisión de Presupuestos (91).

(83) BVerfG (observación 1), marginal 135.

(84) BVerfG (observación 1), marginal 135.

(85) Véase BVerfG (observación 1), marginal 135.

(86) BVerfG (observación 1), marginal 135.

(87) BVerfG (observación 1), marginal 136 y s.

(88) BVerfG (observación 1), marginal 137.

(89) BVerfG (observación 1), marginal 138.

(90) BVerfG (observación 1), marginal 141.

(91) BVerfG (observación 1), marginal 141; se permite una excepción a este respecto en los casos que se citan en el artículo 1, apartado 4, frase 3, de la Ley sobre el Mecanismo de Estabilización del Euro (EStGM).

IV. PRUDENTE FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA PARLAMENTARIA

La Sentencia se caracteriza por su fortalecimiento de la democracia parlamentaria. Un prerequisite necesario para llevar a cabo la revisión jurídica material era en primer lugar que se hubiera alcanzado el umbral de la admisibilidad. En estas circunstancias, esto no es evidente cuando, salvo en el caso del MEEF, se trata de medidas que no quedan en el marco de la Unión, sino que son más bien intergubernamentales (92). El Tribunal Constitucional Federal resolvió esta cuestión declarando que el artículo 38 de la Ley Fundamental también protege frente a transferencias hacia «compromisos similares de Derecho internacional que están en relación institucional con la Unión Europea, [...]», y no se limita su control de integración a los mecanismos no supranacionales, sino que se abre la puerta a una revisión más amplia que también incluye medidas de rescate intergubernamentales (93). Además, el Tribunal Constitucional Federal, con vistas a las cuestiones presupuestarias, exige menores requisitos de justificación a la demanda de amparo constitucional porque considera suficiente el argumento de que con las leyes impugnadas se trata de dar los primeros pasos hacia un automatismo de responsabilidad de significación histórica (94). Esta reducción de los requisitos de justificación se ilustra mejor en relación con otras circunstancias.

En el caso de una violación de derechos fundamentales por acciones de la Unión, según la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal sobre la admisibilidad, es determinante que «se exponga de forma específica que el desarrollo jurídico actual para la protección de derechos fundamentales en el Derecho comunitario europeo en general no garantiza la protección de derechos fundamentales considerada indispensable» (95). Asimismo, en el caso de quejas *ultra vires* los requisitos son relativamente elevados, ya que el Tribunal Constitucional Federal exige que «la actuación en contra de las competencias del poder de la Unión sea evidente y que el acto impugnado en cuestiones de competencia entre los Estados miembros y la Unión [...]

(92) Véase, en este sentido, M. RUFFERT (observación 75), 844.

(93) BVerfG (observación 1), marginal 98; M. RUFFERT (observación 75), 844; en sentido diferente D. THYM, que parte de que el control *ultra vires* sólo es aplicable en el marco de la UE, «Euro-Rettungsschirm: zwischenstaatliche Rechtskonstruktion und verfassungsgerichtliche Kontrolle», *EuZW*, 2011, 167

(94) BVerfG (observación 1), marginal 107.

(95) BVerfGE, 102, 147 (164), *Bananenmarktordnung*.

conlleve un importante desplazamiento estructural con perjuicio a los Estados miembros» (96).

Sin embargo, el planteamiento seguido en esta reciente Sentencia no es completamente nuevo. Así, desde la Sentencia Lisboa el derecho presupuestario es un componente esencial del núcleo resistente a la integración, según el cual «existe una transferencia lesiva del derecho presupuestario, cuando la determinación sobre el modo y la cantidad de tributos que afectan a los ciudadanos se supranacionaliza en un alcance considerable (97)». Ahora, por primera vez, se aplica este planteamiento de forma específica, lo que explica las reducidas exigencias de argumentación. De otro modo, podría haber sido importante que el recurso de amparo constitucional hubiera sido la única posibilidad de conseguir una aclaración constitucional y garantizar los derechos parlamentarios (98).

En el marco de la justificación, el Tribunal Constitucional Federal logra con su sentencia un equilibrio entre el fortalecimiento del *Bundestag*, y la excesiva restricción del margen de actuación política. El objetivo perseguido por la Sentencia, la protección del legislador presupuestario en el Parlamento, se ve reflejado en el hecho de que el Tribunal declara que la prohibición de vaciamiento de la responsabilidad presupuestaria no limita la competencia presupuestaria del Parlamento, sino que aspira precisamente a su conservación (99). Por lo tanto, el Tribunal Constitucional Federal exige que el *Bundestag*, de forma independiente y bajo su propia responsabilidad, autorice cada disposición financiera que pueda ser de importancia estructural para el derecho presupuestario y que se mantenga la influencia parlamentaria sobre el modo de manejar los recursos asignados (100). Esta exigencia plantea la cuestión de si este camino era necesario para alcanzar el objetivo. Se podría argumentar que el *Bundestag* ya había aprobado el marco que concedía al Gobierno Federal la competencia sobre garantías concretas. En esta medida ya concurría una participación parlamentaria. Los asuntos cotidianos, incluidos dentro de éstos los asuntos urgentes, podrían ser asumidos excusivamente por el Gobierno federal, ya que a menudo el Gobierno y el Parlamento suelen perseguir los mismos objetivos

(96) BVerfGE, 125, 126 (304), *Honeywell*.

(97) BVerfGE, 123, 267 (328 y ss., 353 y s.), *Lisboa*; la comprensión del derecho presupuestario no puede, por lo demás, según M. RUFFERT (observación 75), 847, sorprender, se alcanzó un punto álgido de la crisis de la deuda soberana en EEUU en junio de 2009, cuyas consecuencias, dadas las deudas soberanas en Europa, también podrían seguir aquí el mismo camino. Esto no requería especiales poderes visionarios por parte del TCF para ser observado.

(98) Véase M. RUFFERT (observación 75), 842.

(99) BVerfG (observación 1), marginal 125.

(100) BVerfG (observación 1), marginal 128.

comunes (101). La posibilidad de delegar poderes al Gobierno no es ajena a la Ley Fundamental, sino que se encuentra en el artículo 80 y siguientes de la misma. Según éstos, el Parlamento puede autorizar al Gobierno Federal la adopción de decretos (102). Además, el Tribunal Constitucional Federal reconoce ciertas posibilidades de delegación, por ejemplo en la delegación de competencias del *Bundestag* a la Comisión Presupuestaria, que el Tribunal considera conforme con la Ley Fundamental. Si, en cambio, no se hubiera considerado admisible la delegación en un subórgano, hubiera sido más coherente exigir una decisión del pleno de la Cámara (103).

Por el contrario, una mayor participación parlamentaria —tal y como se requiere por el Tribunal Constitucional Federal— ofrece varias ventajas. En primer lugar, una Comisión de Presupuestos, estructurada de forma similar al Parlamento, adopta las decisiones, lo cual permite una mayor legitimidad democrática. En segundo lugar, cada nuevo debate político en las comisiones parlamentarias, y los consiguientes debates públicos (104) abren la posibilidad de controlar la decisión de los diputados sobre la garantía a través de los ciudadanos. En tercer lugar, los diputados están obligados a revisar la decisión bajo la presión política y mediática. El fortalecimiento del Parlamento llevado a cabo por esta vía parece, por lo tanto, convincente.

Por lo demás, frente a los retos político-económicos, el Tribunal opta por retraerse. Dado que en relación a la asunción de garantías se limita a un control de evidencias y concede al *Bundestag* un margen de estimación, tanto sobre la probabilidad de tener que asumir las garantías, como también para la evaluación de la viabilidad del presupuesto federal en el futuro (105). Con esto, se concede a los protagonistas políticos cierta libertad de acción al exigir una serie de requerimientos mínimos, aunque no muy extensos. Junto con la protección de los derechos de participación del *Bundestag* se podría pensar en la formulación de criterios materiales, como, por ejemplo, en forma de un mandato legislativo (106). Además, no limita el marco de las ayudas financieras mediante la

(101) H. PÜNDER, «Staatsverschuldung», en J. ISENSEE/P. KIRCHHOF, *Handbuch des Staatsrechts*, t. 5, 2007, § 123, marginal 15.

(102) D. WILKE, «Die rechtsprechende Gewalt», en J. ISENSEE/P. KIRCHHOF, *Handbuch des Staatsrechts*, vol. 5, 2007, § 112, marginal 7.

(103) Véase al respecto C. CALLIESS, «Der Kampf um den Euro: Eine «Angelegenheit der Europäischen Union» zwischen Regierung, Parlament und Volk», *NVwZ* (2012), 1 (4); M. NETTESHEIM (observación 26), 772.

(104) Véase W. HÖFFING, *Staatsschuldenrecht*, 1993, 17 y ss.

(105) Véase BVerfG (observación 1), marginal 130-132.

(106) Véase en sentido crítico respecto a similares especificaciones del TCF, E. HAAS, «Macht und Ohnmacht – das Bundesverfassungsgericht und die Politik», en H. P. HESTERMEYER entre

formulación de un límite máximo absoluto de medidas de ayuda. De esta forma, el Tribunal Constitucional Federal no reduce demasiado el margen de maniobra de los actores políticos, sino que deja espacio para otras medidas de rescate futuras que pudieran ser desarrolladas de otra forma. De este modo, el Tribunal no impide la participación de Alemania en las medidas de rescate al euro, aunque a la vez refuerza el papel del Parlamento asegurando su participación.

Por último, llama la atención el hecho de que el Tribunal no se vincula con predeterminaciones prematuras. Esto se logra, por ejemplo, con los criterios de revisión formulados de forma abierta en el apartado C.I. de la Sentencia, que permiten al TCF en circunstancias posteriores —independientemente de la evolución de la crisis de la deuda soberana y de las medidas adoptadas en cada caso— hacer modificaciones y ajustes de matiz en su jurisprudencia. El Tribunal Constitucional Federal ya tuvo dicha oportunidad en su Sentencia sobre el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF) ampliado de 28 de febrero de 2012, que examinamos a continuación.

V. EL FONDO EUROPEO DE ESTABILIDAD FINANCIERA AMPLIADO ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL FEDERAL

En vista de las dificultades económicas en la Eurozona, se amplió el marco del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF) en el verano de 2011 (107). En Alemania, esta ampliación se llevó a cabo mediante la Ley de Modificación de la Ley (EStMG) sobre el Mecanismo de Estabilización del Euro de 29 de septiembre de 2011 (StabMechG) (108). En su artículo 1 dicha Ley de Modificación prevé un aumento de la cuota alemana en las autorizaciones de garantías a unos 211.000 millones de euros.

La Ley de Modificación de la Ley sobre el Mecanismo de Estabilización del Euro (StabMechG) regula la participación del *Bundestag* con un modelo en tres pasos. De acuerdo con el mismo, el Pleno del *Bundestag* debe aprobar aquellas medidas que afectan a la responsabilidad presupuestaria general, sobre

otros (ed.), *Coexistence, Cooperation and Solidarity. Liber Amicorum Rüdiger Wolfrum*, t. 2, 2012, 1959 (1969).

(107) Véase BVerfG, 2 BvE 8/11 de 27.10.2011, marginal 17, se puede consultar en www.bverfg.de.

(108) Ley de Modificación de la Ley de Adopción de Garantías en el marco de un Mecanismo europeo de estabilidad [*Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus (StabMechG)*], Boletín Oficial del Estado (BGBI.) I 2011, 1992.

todo cuando se tratan cuestiones sustanciales, como, por ejemplo, un cambio en el marco de las garantías (109). En casos de extrema urgencia o cuestiones de confidencialidad, con respecto a las medidas ampliadas del FEEF, decidirá siempre la así llamada «Comisión de los Nueve», una nueva subcomisión de la Comisión de Presupuestos (parágrafo 3, apartado 3, de la StabMechG). Los miembros del *Bundestag*, invocando su estatus de diputados (art. 38, apartado 1 de la Ley Fundamental) impugnaron esta nueva delegación de facultades en un procedimiento de conflictos entre órganos ante el Tribunal Constitucional Federal. Con las medidas provisionales dictadas el 27 de octubre 2011, el Tribunal estableció que los derechos de participación del *Bundestag* no podrían ser en primer lugar ejercidos por la nueva Comisión constituida (110) y declaró en su Sentencia de 28 de febrero 2012 el parágrafo 3, apartado 3, de la Ley de Modificación de la Ley sobre el Mecanismo de Estabilización del Euro (StabMechG) básicamente inconstitucional (111). De este modo el Tribunal Constitucional Federal puso de manifiesto los límites de una eventual delegación del poder decisorio a comisiones especiales o subcomisiones del *Bundestag*. Alegó que mediante la transferencia de competencias de decisión los diputados que no estén en dicha comisión, quedan excluidos de decisiones esenciales, «de la responsabilidad total de la política presupuestaria»; esto les impide ejercer los derechos contenidos en el artículo 38, apartado 1, frase 2, de la Ley Fundamental (112). Aunque esto podría ser justificado por la capacidad de funcionamiento del Parlamento, que como emanación del derecho de autoorganización del *Bundestag* en referencia a la necesidad de urgencia y mantenimiento del secreto parece una demanda del mismo digna de reconocimiento (113). No obstante, la limitación de los derechos de estatus debe ser proporcional y lograr un equilibrio adecuado entre dichos derechos de los diputados y la capacidad de funcionamiento del *Bundestag* que colisiona con los mismos (114). Esto, no obstante, no cumple el mandato relativo a la urgencia. Puesto que la reducida carga administrativa relacionada con la convocatoria no puede por sí misma justificar que sean ahora 9 en vez de 620 diputados, sobre todo porque no se han previsto suplentes. De esta manera, se pone en peligro el quórum de la comisión (115). Además, tampoco se ha alcanzado el adecuado equilibrio en lo que se refiere a la confidencialidad.

(109) Véanse los casos en § 3, apartado 2, StabMechG.

(110) BVerfG (observación 105), marginal 84.

(111) BVerfG (observación 2).

(112) BVerfG (observación 2), marginal 134 y s.

(113) BVerfG (observación 2), marginal 138-143.

(114) BVerfG (observación 2), marginal 144.

(115) BVerfG (observación 2), marginal 145-147.

Puesto que —con excepción de la compra de deuda pública por parte del FEEF en el mercado secundario— no se aprecia la necesidad de una subcomisión «tan pequeña como sea posible» (116). De este modo, la adopción como regla general de estas medidas preventivas y los créditos a los Estados miembros de la Eurozona para la recapitalización de entidades financieras no podría seguir siendo ocultada a la opinión pública (117). En cambio, el Tribunal no presenta ninguna objeción a la composición refleja de la comisión especial, si en este sentido se logra en una interpretación constitucional que la comisión recoja fielmente los grupos parlamentarios representados en el pleno (118). Aunque el Tribunal no adopta ninguna decisión sobre el número mínimo, se cuestiona la actual composición (119).

Por último, el párrafo 5, apartado 7, de la Ley de Modificación de la Ley sobre el Mecanismo de Estabilización del Euro (StabMechG), que prevé una limitación de los derechos de información de los miembros de la Comisión de Presupuestos, debe ser interpretado en el sentido de que, una vez desaparecidos los motivos, el Gobierno Federal debe informar al pleno del *Bundestag* por iniciativa propia sobre las intenciones de la comisión especial y sobre los motivos justificativos (120). En caso contrario, el *Bundestag* no podría ejercer su función de control, como, por ejemplo, en lo que se refiere a la aplicación de la regulación de una delegación normativa (121).

Con esta Sentencia, el Tribunal Constitucional Federal continúa el desarrollo de su jurisprudencia de 7 de septiembre de 2011 y refuerza los derechos del *Bundestag* en el marco de la aplicación de medidas de rescate a escala nacional. El telón de fondo de esta consolidación son básicamente dos motivos ampliamente expuestos por el Tribunal Constitucional Federal en su exposición sobre los criterios de revisión. Por un lado, el principio de democracia representativa consagrado en el artículo 38, apartado 1, frase 2, de la Ley Fundamental garantiza la participación de todos sus miembros en base a idénticas facultades de colaboración (122). No obstante, éstas se ven reducidas cuando de los actuales 620 diputados sólo nueve participan, quedando los demás 611 diputados excluidos de la decisión (123). Por otra parte, el principio de publicidad de la

(116) BVerfG (observación 2), marginal 150.

(117) BVerfG (observación 2), marginal 151.

(118) BVerfG (observación 2), marginal 154-157.

(119) BVerfG (observación 2), marginal 157.

(120) BVerfG (observación 2), marginal 158 y s.

(121) BVerfG (observación 2), marginal 159.

(122) BVerfG (observación 2), marginal 102-105.

(123) Véase BVerfG (observación 2), marginal 137.

democracia garantiza un proceso parlamentario con un «grado de publicidad en el debate y toma de decisión» que viene a representar el requisito del control por los ciudadanos (124).

En consecuencia, con esta Sentencia se produce no sólo un fortalecimiento de la participación parlamentaria, sino también de los derechos de información de los ciudadanos. De este modo, el Tribunal Constitucional Federal logra establecer un equilibrio convincente entre intereses divergentes, atribuyendo, por una parte, a la participación del *Bundestag* la toma de decisión y, por otra parte, cuando sea necesario desde una perspectiva política financiera, permite intervenir a una comisión especial, por ejemplo, en el caso de la compra de deuda pública. De este modo, en casos de urgencia condicionados por la crisis, habrá que tener en cuenta la capacidad de acción del Gobierno federal, sin limitar la soberanía presupuestaria del Parlamento de forma desproporcionada.

VI. REQUISITOS CONSTITUCIONALES PARA FUTURAS MEDIDAS

Aún no se vislumbra el fin de la crisis de la deuda soberana en Europa. Por lo tanto, se debaten medidas más drásticas, como la introducción de eurobonos (1) y para evitar más crisis en el futuro se ha acordado el Tratado sobre Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria (2). A continuación se resumen requisitos constitucionales para estos dos instrumentos, respecto a los cuales, aunque no fueron el objeto de los procedimientos debatidos, la jurisprudencia ofrece algunos indicios (125).

1. Eurobonos

Desde hace tiempo ha habido controvertidos debates sobre la introducción de los llamados eurobonos como medida para luchar contra la deuda soberana. El objetivo prioritario de la emisión de deuda es compensar la mala calificación crediticia de los Estados económicamente debilitados de la Eurozona por medio de los Estados que cuenten con un mejor *rating* para conseguir ventajas en los tipos de interés. Sin embargo, eso implica a la vez una responsabilidad

(124) BVerfG (observación 2), marginal 108.

(125) Véase M. NETTESHEIM (observación 26), 767 y s. – «viele Fragen bleiben offen» («muchas preguntas siguen sin respuesta»); L. DECHÂTRE, «La décision de Karlsruhe sur le mécanisme européen de stabilité financière: une validation sous condition et une mise en garde sibylline pour l'avenir», *Cahiers de droit européen*, núm. 47 (2011), 303 (322-342).

compartida de los Estados miembros, ya que esto es necesario para que la mejor calificación crediticia tenga efecto en cuanto a los Estados económicamente más débiles (126).

Se plantea ahora la pregunta de si los eurobonos serían siquiera admisibles a la luz de la jurisprudencia actual (127). El Tribunal Constitucional Federal no aborda este tema de forma expresa, pero en su Sentencia de 7 de septiembre de 2011 ha formulado algunos requisitos generales a las medidas de rescate que también deberían aplicarse a los eurobonos. Según el Tribunal Constitucional Federal no puede «justificarse ningún mecanismo que resulte en la asunción de responsabilidades basada en las tomas de decisiones de otros Estados» (128). Esto no tiene como objetivo una exclusión general de los eurobonos dado que el Tribunal a continuación dice claramente que «las medidas de ayuda solidaria de gran alcance, tanto en la zona internacional como de la Unión [...] deben ser autorizadas de forma individual». Además, «hay que mantener un grado suficiente de influencia parlamentaria sobre la naturaleza y forma de manejo de los recursos que se asignen» (129). Por lo tanto, la introducción de eurobonos no está categóricamente excluida, sino que es posible siempre que el *Bundestag* apruebe cada una de dichas emisiones, que a su vez estén ligadas a determinadas condiciones y siempre que se mantenga la influencia parlamentaria (130).

2. *El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria*

Otra perspectiva se refiere a la pregunta de hasta qué punto puede ejercer la UE las facultades presupuestarias de control presupuestario y poderes sancionadores. Este asunto posee relevancia en la actualidad en relación con el Pacto de

(126) Véase M. RUFFERT (observación 75), 854.

(127) En sentido negativo, F. SCHORKOPF, *Das ist schwer umzuwerfen*, Spiegel Online de 07.09.2011; M. RUFFERT (observación 75), 854.

(128) BVerfG (observación 1), marginales 128 y 105.

(129) Véase BVerfG (observación 1), marginal 128.

(130) También M. NETTESHEIM (observación 26), 780; en sentido crítico, M. RUFFERT (observación 75), 854, que calificó la anterior aprobación como impracticable; differenzierend nach klassischen Eurobonds, die nicht mit der Haushaltsverantwortung vereinbar seien, da ein dauerhafter Automatismus geschaffen werde, und den verfassungsrechtlich zulässigen, sog. Blue-Bonds, wonach zu jeder neuen Auflage eine ausdrückliche Zustimmung erforderlich sei, F. MAYER/C. HEIDFELD, «Verfassungs – und europarechtliche Aspekte der Einführung von Eurobonds», *NJW*, núm. 65 (2012), 426 y ss.

estabilidad intergubernamental de 31 de enero de 2012, firmado el 2 de febrero. De acuerdo con el mismo, 25 Estados miembros de la UE se declaran dispuestos a incorporar un límite al déficit en sus Constituciones, cuyo cumplimiento será vigilado por la Comisión (131). Además, las partes en el Pacto disponen de la posibilidad, en caso de incumplimiento del límite de déficit, de iniciar un proceso ante el Tribunal de Justicia contra el Estado incumplidor (art. 8 del Pacto de Estabilidad).

Hasta ahora la jurisprudencia no se había ocupado de esta cuestión de forma explícita. Sin embargo, a la luz de la Sentencia de 7 de septiembre, algunas afirmaciones individuales podrían tener relevancia, por ejemplo, cuando el Tribunal destaca que la «concepción de la Unión Monetaria como comunidad de estabilidad es la base y el objeto de la Ley alemana de ratificación» (132), y que para ello resultan decisivos «la prohibición de la asunción de responsabilidad» y los «criterios de estabilidad para una buena gestión presupuestaria» (133). Mediante esta acentuación de la responsabilidad presupuestaria orientada a la estabilidad de los Estados miembros a nivel de la Unión no se excluyen, sino que se presuponen ciertas tareas de control y revisión en la Unión Europea, cuya ampliación no parece quedar excluida de forma general por la Ley Fundamental (134). Si esta configuración orientada hacia la estabilidad es intergubernamental o supranacional no debería ser lo decisivo en este punto (135). Además, las medidas de rescate que sirven para la revalorización del euro y de la Unión Económica y Monetaria (UEM) no son contrarias a la línea jurisprudencial del Tribunal Constitucional Federal. Desde la Sentencia sobre el Tratado de Maastricht se presupone la Unión Monetaria como una «comunidad de estabilidad» (136). Correlativamente, estableció el Tribunal en la Sentencia Lisboa que «no todo compromiso presupuestario internacional o de la Unión pone en peligro la capacidad de configuración del *Bundestag* como legislador presupuestario» (137). El Tribunal destaca en la Sentencia de 7 de septiembre

(131) Artículos 3 y 5 del *Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union*, que puede consultarse en: <http://www.european-council.europa.eu/media/579087/treaty.pdf>; únicamente Gran Bretaña y Chequia han denegado hasta el momento su participación.

(132) BVerfG (observación 1), marginal 129 con referencia a la Sentencia BVerfGE, 89, 155 (205), *Maastricht*.

(133) BVerfG (observación 1), marginal 129.

(134) Véase M. RUFFERT (observación 75), 853.

(135) Véase *supra* respecto a un idéntico tratamiento de medidas del contexto jurídico de la Unión.

(136) BVerfGE, 89, 155 (205).

(137) BVerfGE, 123 (267, 361 y s.).

de 2011 la autonomía presupuestaria del *Bundestag*. Sin embargo, lo ve amenazado, más que todo por las medidas de ayuda estructuralmente importantes que conducen a cargas excesivas del presupuesto (138). Dado que las medidas del Pacto de Estabilidad no apuntan a cargas adicionales, sino, por el contrario, a una limitación de la deuda del presupuesto, es probable que sean compatibles con la jurisprudencia actual.

VII. CONCLUSIONES

Las medidas de rescate ya adoptadas, así como las planeadas, demuestran con qué rapidez son posibles nuevos pasos de integración que previamente eran impensables. En este sentido la crisis encierra un potencial de políticas de integración que debe ser utilizado: Debido a la difícil situación económica de algunos de los Estados del euro es necesario atender a algunos desafíos, principalmente actuales, pero también futuros, en toda la Unión. La Unión Económica y Monetaria viene necesariamente acompañada de una mayor interdependencia política, cuya configuración actual ha demostrado ser insuficiente. Por lo tanto, debe utilizarse la crisis para preparar el terreno hacia una unión política más profunda.

El Tribunal Constitucional Federal no ha puesto hasta el momento ningún impedimento decisivo a los esfuerzos para superar la crisis, sino que se ha mostrado más bien contenido, reforzando al mismo tiempo la democracia parlamentaria, sin imposibilitar de antemano futuras medidas. Con ello, ha desempeñado hasta el momento un papel reservado cuya configuración concreta queda para futuras decisiones.

(138) Véase M. RUFFERT (observación 75), 853.

