

III

*(Actos preparatorios)***BANCO CENTRAL EUROPEO****DICTAMEN DEL BANCO CENTRAL EUROPEO****de 9 de noviembre de 2018****sobre una propuesta de Reglamento relativo al establecimiento de la Función Europea de Estabilización de las Inversiones****(CON/2018/51)****(2018/C 444/05)****Introducción y fundamento jurídico**

El 10 de julio de 2018 el Banco Central Europeo (BCE) recibió del Parlamento Europeo una solicitud de dictamen sobre una propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al establecimiento de una Función Europea de Estabilización de las Inversiones ⁽¹⁾ (en lo sucesivo, el «reglamento propuesto»).

La competencia consultiva del BCE se basa en el artículo 127, apartado 4, y el artículo 282, apartado 5, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, pues el reglamento propuesto, por su objetivo de estabilización macroeconómica, afecta al objetivo principal del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) de mantener la estabilidad de precios y, sin perjuicio de dicho objetivo principal, apoyar las políticas económicas generales de la Unión, conforme establecen el artículo 127, apartado 1, y el artículo 282, apartado 2, del Tratado, y el artículo 2 de los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo (en lo sucesivo, los «Estatutos del SEBC»). El reglamento propuesto contiene además disposiciones que afectan a la función del BCE de agente fiscal de entidades públicas conforme al artículo 21.2 de los Estatutos del SEBC.

De conformidad con la primera frase del artículo 17.5 del Reglamento interno del Banco Central Europeo, el presente dictamen ha sido adoptado por el Consejo de Gobierno.

Observaciones generales

El establecimiento de la Función Europea de Estabilización de las Inversiones (FEEI) tiene por finalidad proteger la inversión pública nacional en caso de perturbaciones macroeconómicas asimétricas de gran magnitud en Estados miembros cuya moneda es el euro y en Estados miembros que no pertenecen a la zona del euro pero participan en el mecanismo de tipos de cambio (MTC II) (en lo sucesivo, colectivamente, los «Estados miembros participantes»), y evitar el riesgo de efectos colaterales negativos ⁽²⁾. La FEEI sería parte de un conjunto más amplio de nuevos instrumentos destinados a reforzar una resiliencia de la zona del euro en el marco de la Unión que contribuiría a profundizar en la unión económica y monetaria (UEM). El reglamento propuesto dispone que el apoyo que se preste por la FEEI se supedita al cumplimiento de ciertas decisiones y recomendaciones adoptadas con arreglo al marco de supervisión presupuestaria y macroeconómica de la Unión ⁽³⁾. Se observa en este contexto que el marco presupuestario de la UE vela por que los Estados miembros persigan políticas fiscales sólidas y creen reservas presupuestarias en los períodos de bonanza económica ⁽⁴⁾.

En el Informe de los cinco presidentes de 22 de junio de 2015 ⁽⁵⁾ se subrayó la necesidad de completar la estructura económica e institucional de la UEM. Teniendo en cuenta la experiencia de la crisis financiera y económica, se propugnaron

⁽¹⁾ COM(2018) 387 final.

⁽²⁾ Véase la exposición de motivos del reglamento propuesto, p. 2.

⁽³⁾ Artículo 3, apartado 1, del reglamento propuesto.

⁽⁴⁾ Véase el documento «Realizar la unión económica y monetaria europea», informe de Jean-Claude Juncker en estrecha cooperación con Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi y Martin Schulz, de 22 de junio de 2015, p. 4, disponible en la dirección de la Comisión en internet, www.ec.europa.eu

⁽⁵⁾ «Realizar la unión económica y monetaria europea», informe de Jean-Claude Juncker en estrecha cooperación con Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi y Martin Schulz, de 22 de junio de 2015.

otras medidas integradoras que mejoraran la resiliencia de los Estados miembros en caso de grave crisis económica. Se esperaba de los Estados miembros que apoyaran las iniciativas destinadas a reforzar la resiliencia de las economías nacionales y que complementaran esas medidas con otras dirigidas a completar la unión fiscal y económica, especialmente la creación de una función común de estabilización macroeconómica. Dicha función, cuyo objeto es enfrentarse mejor a perturbaciones económicas que no pueden gestionarse a nivel nacional, existe en todas las uniones monetarias. Si se concibe debidamente, una función común de estabilización macroeconómica mejoraría la resiliencia económica de cada Estado miembro participante y de la zona del euro en su conjunto, con lo que respaldaría también la política monetaria única.

En este contexto, el BCE celebra este nuevo impulso del debate sobre cómo establecer una función común de estabilización macroeconómica para los Estados miembros participantes. Al establecerla, importa velar por que proporcione una estabilización macroeconómica real, sobre todo en caso de grave recesión económica de toda la zona del euro. Para ello, la función de estabilización presupuestaria debe tener un volumen suficiente. En este sentido, se observa que la propuesta de la FEEI prevé un límite financiero de 30 000 millones EUR en préstamos cruzados, lo cual solo representa alrededor del 0,3 % del PIB de la zona del euro. Una estabilización real requiere además que el apoyo de la FEEI se active y ejecute oportunamente. Los criterios de activación del apoyo de la FEEI deben ser adecuados y distinguir efectivamente entre acontecimientos cíclicos y estructurales. El supuesto previsto de activación de la FEEI remite a que la tasa de desempleo supere la media de los 60 trimestres previos. Tan largo período parece injustificado, ya que la tasa de desempleo actual puede estar muy alejada de esa media en países cuyo desempleo haya experimentado fuertes tendencias al alza o a la baja en los 15 años precedentes. Dicho supuesto de activación no tendrían suficientemente en cuenta, por una parte, las rigideces del mercado laboral no abordadas mediante reformas en algunos Estados miembros, ni, por otra parte, las reformas destinadas a mejorar la resiliencia llevadas a cabo en otros Estados miembros. Es importante que el apoyo de la FEEI complemente los incentivos para aplicar una buena política fiscal y económica nacional y, en particular, para llevar a cabo reformas que aborden las dificultades estructurales nacionales y refuercen el cumplimiento del marco de supervisión presupuestaria y macroeconómica de la Unión, al pleno respeto del cual debe condicionarse el apoyo de la FEEI a los Estados miembros participantes. En este contexto, los criterios de admisibilidad propuestos parecen insuficientes, especialmente el que requiere la ausencia de una decisión del Consejo que afirme que, en los dos años anteriores a la solicitud de apoyo de la FEEI, no se han tomado medidas efectivas para corregir el déficit excesivo con arreglo al artículo 126, apartados 8 u 11, del Tratado⁽¹⁾. Este criterio de admisibilidad permitiría conceder el apoyo de la FEEI a Estados miembros que han logrado evitar incumplir el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) pese a que sigan presentando deficiencias persistentes en cuanto a los ajustes estructurales requeridos. Es importante que una función prospectiva de estabilización ofrezca incentivos a los Estados miembros para crear, en situaciones de bonanza económica, reservas presupuestarias que pueden agotarse en caso de recesión. Por último, es preciso aclarar la interacción entre el reglamento propuesto y la aplicación flexible del PEC, sobre todo por lo que respecta a la denominada «cláusula de protección de las inversiones»⁽²⁾, cuyo objetivo es similar al de la FEEI, esto es, mantener las inversiones en tiempos de dificultades económicas. Es importante contar con una disposición que garantice que el nivel de apoyo de la FEEI sea el necesario para mantener la sostenibilidad de la deuda.

Observaciones particulares

1. Utilización de los ingresos monetarios como base para calcular las contribuciones nacionales al Fondo de Apoyo a la Estabilización

El Fondo de Apoyo a la Estabilización se dotaría casi íntegramente con las contribuciones anuales de los Estados miembros participantes, que se calcularían conforme a un acuerdo entre los Estados miembros participantes sobre la transferencia de las contribuciones nacionales al Fondo de Apoyo a la Estabilización (en lo sucesivo, el «proyecto de acuerdo»)⁽³⁾. Según el proyecto de acuerdo, cada Estado miembro cuya moneda es el euro contribuirá anualmente al Fondo de Apoyo a la Estabilización el 6 % del importe de los ingresos monetarios asignados a su BCN al final del ejercicio precedente conforme al artículo 32 de los Estatutos del SEBC. La contribución anual de los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro pero participantes en el MTC II se calculará mediante una fórmula que tiene en cuenta los ingresos monetarios totales del Eurosistema y determina la cuota asignada a dichos Estados miembros en función exclusivamente de su PIB y no de su población.

⁽¹⁾ Obsérvese al respecto que, conforme al artículo 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, si un Estado miembro no sigue las recomendaciones que le haya dirigido el Consejo en el marco de una decisión previa de este según la cual el Estado miembro no cumplía los requisitos del criterio de déficit del Tratado, el Consejo debe dictar una decisión que afirme que no se han tomado medidas efectivas.

⁽²⁾ La «cláusula de protección de las inversiones» figura en el artículo 5 del Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas (DO L 209 de 2.8.1997, p. 1).

⁽³⁾ El proyecto de acuerdo puede consultarse en inglés en: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-contributions-stabilisation-fund_en.pdf

1.1. *Independencia institucional*

El principio de independencia institucional se establece expresamente en el artículo 130 del Tratado y en el artículo 7 de los Estatutos del SEBC. Ambos artículos prohíben a los BCN del SEBC y a los miembros de sus órganos rectores solicitar o aceptar instrucciones de las instituciones, órganos u organismos de la Unión, de los gobiernos de los Estados miembros o de otros órganos. Además, las instituciones, órganos u organismos de la Unión, y los gobiernos de los Estados miembros, se comprometen a respetar este principio y a no tratar de influir en los miembros de los órganos rectores de los BCN en el ejercicio de sus funciones relacionadas con el SEBC ⁽¹⁾. Aunque el proyecto de acuerdo deja claro que las contribuciones al Fondo de Apoyo a la Estabilización son obligaciones de pago de los Estados miembros participantes, el principio de independencia institucional requiere que los gobiernos de los Estados miembros se abstengan de presionar a sus BCN respectivos. En este punto, la referencia del proyecto de acuerdo con que la contribución nacional de cada Estado miembro equivaldrá al 6 % del importe de los ingresos monetarios asignados a su BCN, indica que esta es una mera fórmula de cálculo de las obligaciones de pago de los Estados miembros participantes. Así se reduce el riesgo de posibles presiones a los órganos rectores de los BCN respecto de sus decisiones independientes sobre estrategias de inversión y riesgo y sobre distribución de beneficios. Por último, el BCE celebraría que se suprimiera la obligación que el reglamento propuesto le impone de comunicar cada año a la Comisión, a más tardar el 30 de abril, el importe de los ingresos monetarios asignados a los BCN del Eurosistema conforme al artículo 32 de los Estatutos del SEBC, a efectos del cálculo de las contribuciones de los Estados miembros participantes. Esta supresión evitaría el riesgo de interferir en la independencia institucional del BCE. El BCE está dispuesto a cooperar con la Comisión en este punto en consonancia con el considerando 27 del reglamento propuesto, que aclara que el BCE debe comunicar a la Comisión el importe de los ingresos monetarios a que tienen derecho los BCN del Eurosistema.

1.2. *Independencia financiera*

El principio de independencia financiera exige que los BCN dispongan de los medios suficientes para desempeñar sus funciones relacionadas con el SEBC y sus funciones nacionales. Los Estados miembros no pueden poner a sus BCN en situación de no disponer de los recursos financieros suficientes para desempeñar esas funciones ⁽²⁾. Conforme al reglamento propuesto, las contribuciones nacionales al Fondo de Apoyo a la Estabilización a las que se refiere el proyecto de acuerdo deben pagarlas los Estados miembros participantes, y no son contribuciones u obligaciones de los BCN o del BCE. Por consiguiente, el reglamento propuesto no parece afectar a la capacidad de los BCN para disponer con autonomía de recursos financieros suficientes para desempeñar sus mandatos.

1.3. *Otras consideraciones*

- 1.3.1. El BCE entiende que el cálculo de las contribuciones nacionales al Fondo de Apoyo a la Estabilización es independiente de los ingresos o beneficios reales de los bancos centrales. El importe de los ingresos monetarios asignados a los BCN puede considerarse como un parámetro de cálculo que varía cada año. Por consiguiente, el 6 % establecido en el proyecto de acuerdo como referencia para calcular las contribuciones nacionales al Fondo de Apoyo a la Estabilización solo debe aplicarse al importe definitivo de los ingresos monetarios asignados a los BCN, incluso cuando existan pérdidas del BCE que deban compensarse total o parcialmente con los ingresos monetarios del ejercicio correspondiente conforme dispone el artículo 33.2 de los Estatutos del SEBC ⁽³⁾.
- 1.3.2. El BCE observa que, vincular las contribuciones de los Estados miembros participantes al Fondo de Apoyo a la Estabilización con los ingresos monetarios mediante la aplicación de un porcentaje prefijado, se traduce automáticamente en una volatilidad de dichas contribuciones que puede afectar a la transferencia de nuevos recursos al Fondo de Apoyo a la Estabilización.
- 1.3.3. El reglamento propuesto utiliza los ingresos monetarios anuales del Eurosistema como base de cálculo de las contribuciones anuales tanto de los Estados miembros cuya moneda es el euro, como de los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro pero participantes en el MTC II. En cuanto a los Estados miembros cuya moneda es el euro, los ingresos monetarios se asignan a sus BCN según sus participaciones respectivas en la clave para la suscripción de capital del BCE, que se ponderan en igual medida por sus participaciones respectivas en la población y en el PIB de la Unión, conforme establece el artículo 29 de los Estatutos del SEBC. Sin embargo, las contribuciones al Fondo de Apoyo a la Estabilización por los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro pero participantes en el MTC II se calculan sobre la base de los ingresos monetarios del Eurosistema ponderados exclusivamente por el PIB. Esta discrepancia puede provocar que las contribuciones de los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro pero participantes en el MTC II sean mayores o menores.

⁽¹⁾ Véase el Informe de Convergencia del BCE, mayo de 2018, p. 21.

⁽²⁾ Véase el Informe de Convergencia del BCE, mayo de 2018, p. 25.

⁽³⁾ El artículo 33.2 de los Estatutos del SEBC dispone que, cuando el BCE sufra pérdidas, el déficit podrá compensarse mediante el fondo de reserva general del BCE y, si fuese necesario y previa decisión del Consejo de Gobierno, mediante los ingresos monetarios del ejercicio económico correspondiente en proporción a y hasta los importes asignados a los bancos centrales nacionales con arreglo a lo establecido en el artículo 32.5 de los Estatutos del SEBC.

2. Administración de los préstamos

- 2.1. El BCE está dispuesto a establecer con la Comisión los arreglos necesarios para administrar los préstamos y recibir del Estado miembro interesado, en una cuenta del BCE, el principal y los intereses adeudados en virtud de los préstamos de la FEEI, según dispone el reglamento propuesto. Sobre este particular, el BCE observa que, conforme al artículo 21.2 de los Estatutos del SEBC, puede actuar como agente fiscal de las entidades de la Unión, de igual modo que administra los préstamos otorgados en el marco del mecanismo europeo de estabilización financiera ⁽¹⁾.
- 2.2. Todo importe procedente de la FEEI y depositado en las cuentas especiales que el Estado miembro interesado abra en su BCN para la gestión del apoyo recibido de la FEEI se trataría conforme a las condiciones establecidas en la normativa aplicable, como la Orientación BCE/2014/9 del Banco Central Europeo ⁽²⁾.

En un documento técnico de trabajo separado figuran las propuestas de redacción específicas, acompañadas de explicaciones, correspondientes a los puntos del reglamento propuesto que el BCE recomienda modificar. El documento técnico de trabajo está disponible en inglés en la dirección del BCE en internet.

Hecho en Fráncfort del Meno, el 9 de noviembre de 2018.

El Presidente del BCE

Mario DRAGHI

⁽¹⁾ Véase el artículo 8 del Reglamento (UE) n.º 407/2010 del Consejo, de 11 de mayo de 2010, por el que se establece un mecanismo europeo de estabilización financiera (DO L 118 de 12.5.2010, p. 1).

⁽²⁾ Orientación BCE/2014/9 del Banco Central Europeo, de 20 de febrero de 2014, sobre las operaciones internas de gestión de activos y pasivos por los bancos centrales nacionales (DO L 159 de 28.5.2014, p. 56).