

III

(Actos preparatorios)

BANCO CENTRAL EUROPEO**DICTAMEN DEL BANCO CENTRAL EUROPEO**

de 5 de julio de 2023

sobre una propuesta de reforma del gobierno económico de la Unión

(CON/2023/20)

(2023/C 290/03)

Introducción y fundamento jurídico

El 12 de mayo y el 27 de junio de 2023, el Banco Central Europeo (BCE) recibió del Consejo de la Unión Europea y del Parlamento Europeo sendas solicitudes de dictamen sobre una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la coordinación eficaz de las políticas económicas y a la supervisión presupuestaria multilateral y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo (en lo sucesivo, el «reglamento propuesto sobre el nuevo componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC)»⁽¹⁾). El 12 de mayo de 2023 el BCE recibió del Consejo de la Unión Europea sendas solicitudes de dictamen sobre una propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo (en lo sucesivo, el «reglamento propuesto de modificación del componente corrector del PEC»⁽²⁾), y sobre una propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2011/85/UE del Consejo sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros (en lo sucesivo, la «Directiva propuesta de modificación de los marcos presupuestarios»⁽³⁾) (en lo sucesivo, denominadas conjuntamente las «propuestas de la Comisión»).

La competencia consultiva del BCE respecto del Reglamento propuesto sobre el nuevo componente preventivo del PEC y de la Directiva propuesta sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios se basa en el artículo 127, apartado 4, y en el artículo 282, apartado 5, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), pues la coordinación eficaz de las políticas económicas y la supervisión presupuestaria multilateral afectan al objetivo principal del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) de mantener la estabilidad de precios, conforme al artículo 127, apartado 1, y al artículo 282, apartado 2, del TFUE, y conforme al artículo 2 de los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo (en lo sucesivo, los «Estatutos del SEBC»).

La competencia consultiva del BCE respecto del Reglamento propuesto de modificación del componente corrector del PEC se basa en el artículo 126, apartado 14, párrafo segundo, del TFUE, que dispone que el Consejo consulte al BCE antes de adoptar las disposiciones apropiadas sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, que también afecta al mencionado objetivo principal 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 BCE celebra las propuestas de la Comisión sobre la reforma del marco de gobierno económico de la Unión, cuya finalidad es que se garantice la sostenibilidad de la deuda pública y el carácter anticíclico de la política presupuestaria, se adopten políticas presupuestarias centradas en el medio plazo, y se logre la simplificación de dicho marco y una mayor implicación nacional en él. Además, el BCE reconoce que las reformas, la inversión y la sostenibilidad presupuestaria se refuerzan

⁽¹⁾ COM(2023) 240 final.

⁽²⁾ COM(2023) 241 final.

⁽³⁾ COM(2023) 242 final.

mutuamente y, por ello, deben promoverse mediante un enfoque integrado. Por último, la reforma pretende garantizar una mejor ejecución del marco. A fin de respaldar el logro de estos objetivos, el BCE plantea respecto de las propuestas de la Comisión algunas observaciones técnicas concretas destinadas a mejorar el nuevo marco y garantizar que sea más transparente y previsible.

Es de enorme interés para la Unión Europea, los Estados miembros y, sobre todo, para la zona del euro, que la Unión disponga de un marco sólido de coordinación y supervisión de la política económica y presupuestaria en la Unión ⁽⁴⁾. El BCE subraya la importancia que la sostenibilidad de la situación presupuestaria tiene para la estabilidad de los precios y el crecimiento sostenible en una unión económica y monetaria (UEM) que funcione correctamente ⁽⁵⁾. La reforma del marco de gobierno económico de la Unión puede ofrecer un ajuste realista, gradual y sostenido de la deuda pública y facilitar al mismo tiempo las políticas estructurales nacionales necesarias.

El BCE insta a los legisladores de la Unión a que se pongan de acuerdo para reformar el marco de gobierno económico de la Unión cuanto antes, a más tardar a finales de 2023. Como la cláusula general de salvaguardia del PEC se desactivará entonces ⁽⁶⁾, dicho acuerdo es esencial para consolidar las expectativas de una deuda sostenible y de un crecimiento sostenible e inclusivo. No llegar rápidamente a un acuerdo y establecer un marco presupuestario creíble, transparente y previsible, podría provocar incertidumbre y retrasar indebidamente el ajuste presupuestario y el impulso necesarios para las reformas y la inversión.

El BCE pone de relieve las razones siguientes para reformar el marco de gobierno económico. En primer lugar, el incremento de las ratios de la deuda pública y su heterogeneidad a raíz de la pandemia de coronavirus subrayan la necesidad de coordinar eficazmente las situaciones presupuestarias por medio del PEC. Teniendo en cuenta las actuales perspectivas de crecimiento e inflación, es importante ajustar la deuda pública de forma realista, gradual y sostenida, a fin de garantizar la sostenibilidad presupuestaria y dotarse de un margen presupuestario antes de futuras recesiones. En segundo lugar, es esencial que la política presupuestaria sea más anticíclica. Actuar con decisión durante una recesión es necesario para evitar una evolución económica adversa, pero, para garantizar la sostenibilidad de la deuda, es además esencial volver a dotarse de un colchón presupuestario cuando la economía retorne claramente a la senda adecuada. Al contribuir eficazmente a la estabilización macroeconómica en momentos de graves perturbaciones, las políticas presupuestarias anticíclicas ayudan a la política monetaria a lograr la estabilidad de precios a medio plazo. En tercer lugar, es fundamental que el marco de gobierno económico facilite las condiciones para que las políticas económicas sean más favorables al crecimiento. Las reformas estructurales, la inversión y la sostenibilidad presupuestaria deben integrarse mejor en la vigilancia presupuestaria y macroeconómica, inclusive conforme al procedimiento de desequilibrio macroeconómico (PDM) ⁽⁷⁾. Por otra parte, abordar los retos de las transiciones verde y digital, en particular cumplir los compromisos climáticos de la Unión y los Estados miembros conforme al derecho internacional y de la UE ⁽⁸⁾, requerirá unas inversiones públicas y privadas considerables, facilitadas por unas políticas estructurales complementarias. Una estabilización creíble de las ratios de deuda pública requiere de unas políticas económicas favorables al crecimiento, incluida la inversión pública, que deben incentivarse debidamente en el marco reformado de gobierno económico de la Unión. Verdaderamente, si se aplican eficazmente, el NextGenerationEU, y sobre todo el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, ayudarán a los Estados miembros a afrontar estos retos y probarán el potencial de la actuación de la Unión en su conjunto. No obstante, se necesitarán más recursos e inversión al nivel de la Unión, así como una inversión sostenida financiada al nivel nacional, la cual precisará fuentes de ingresos adicionales o priorizar de otra forma los gastos, especialmente en Estados miembros con ratios de deuda elevadas. En cuarto lugar, el BCE celebraría que en adelante se avanzase en aspectos del marco de gobierno económico de la Unión que afectan a la zona del euro, como la coordinación más eficaz de la política presupuestaria de la zona del euro y el establecimiento de una capacidad presupuestaria centralizada permanente bien concebida. En general, completar la arquitectura económica e institucional de la UEM sigue siendo esencial para reforzar la capacidad de la zona del euro para absorber perturbaciones y para fomentar la estabilidad y el crecimiento ⁽⁹⁾.

⁽⁴⁾ Véase el apartado 1.1 del Dictamen CON/2018/25 del Banco Central Europeo, de 11 de mayo de 2018, sobre una propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen disposiciones para reforzar la responsabilidad fiscal y la orientación presupuestaria a medio plazo en los Estados miembros (DO C 261 de 25.7.2018, p. 1). Todos los dictámenes del BCE están disponibles en EUR-Lex.

⁽⁵⁾ Véase la respuesta del Eurosistema a la Comunicación de la Comisión Europea, de 1 de diciembre de 2021, titulada «The EU economy after COVID-19: implications for economic governance» y disponible en la dirección del BCE en internet, www.ecb.europa.eu

⁽⁶⁾ Véase el documento de la Comisión Europea, de 8 de marzo de 2023, titulado «Orientaciones de la política fiscal para 2024: Promover la sostenibilidad de la deuda y un crecimiento sostenible e inclusivo».

⁽⁷⁾ Reglamento (UE) n.º 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos (DO L 306 de 23.11.2011, p. 25).

⁽⁸⁾ Acuerdo de París, adoptado conforme a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (DO L 282 de 19.10.2016, p. 4). Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 2021, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 401/2009 y (UE) 2018/1999 («Legislación europea sobre el clima») (DO L 243 de 9.7.2021, p. 1).

⁽⁹⁾ Véase la página 4 del informe de 22 de junio de 2015 titulado «Realizar la Unión Económica y Monetaria europea», de Jean-Claude Juncker en estrecha cooperación con Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi y Martin Schulz, disponible en la dirección de la Comisión en internet, at www.ec.europa.eu. Véanse también las observaciones generales del Dictamen CON/2018/51 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 (DO C 444 de 10.12.2018, p. 11), y el apartado 1.3 del Dictamen CON/2019/37 del Banco Central Europeo, de 30 de octubre de 2019, sobre una propuesta de Reglamento relativo a un marco de gestión del instrumento presupuestario de convergencia y competitividad para la zona del euro (DO C 408 de 4.12.2019, p. 3).

Observaciones particulares

1. Sostenibilidad de la deuda pública y ajuste presupuestario

1.1 La función del análisis de la sostenibilidad de la deuda

1.1.1 El BCE entiende que, conforme al Reglamento propuesto sobre el nuevo componente preventivo del PEC, el análisis de sostenibilidad de la deuda (ASD) a cargo de la Comisión será importante para el diseño por esta de las trayectorias técnicas de gasto público neto que orienten a los Estados miembros ⁽¹⁰⁾. El ASD de la Comisión es un instrumento valioso para identificar riesgos presupuestarios no reflejados suficientemente en los niveles de deuda registrados, por ejemplo, los costes futuros relacionados con el envejecimiento, los pasivos contingentes y la estructura de vencimientos de la deuda. Para garantizar la replicabilidad, previsibilidad y transparencia del ASD y una aplicación coherente del marco en todos los Estados miembros y en el tiempo, el BCE subraya la necesidad de especificar la metodología en que se basa el ASD de la Comisión oídos los Estados miembros y con su apoyo. Además, el BCE considera que sería útil que esta metodología se consultase también al Consejo Fiscal Europeo.

1.1.2 El BCE celebra que la trayectoria técnica de la Comisión se centre en una trayectoria de gasto neto que, en principio, no se basaría en estimaciones anuales en tiempo real de la brecha de producción no observable. Esto podría incrementar el carácter anticíclico de la política presupuestaria, incluida la fluctuación de los ingresos derivada de las condiciones cíclicas. Para mayor claridad de las propuestas de la Comisión, el BCE recomienda detallar la definición de «gasto neto» ⁽¹¹⁾ a fin de clarificar los siguientes aspectos. La definición debería: a) explicar si la trayectoria de gasto neto se definiría en términos nominales o reales; b) aclarar y evaluar la metodología destinada a calcular las medidas discrecionales de ingresos que deben deducirse del gasto bruto, y c) aclarar en qué medida el cómputo del indicador se basaría en elementos observables y, en particular, aclarar la metodología de cálculo de los elementos cíclicos del gasto por prestaciones de desempleo.

1.1.3 El Reglamento propuesto sobre el nuevo componente preventivo del PEC requiere que la trayectoria técnica de gasto neto garantice que la ratio de deuda pública se sitúe o mantenga en una senda creíble y decreciente o se mantenga en niveles prudentes ⁽¹²⁾. Se exige a la Comisión que evalúe la verosimilitud de la trayectoria y que publique su análisis de verosimilitud y los datos subyacentes ⁽¹³⁾. El BCE recomienda que los parámetros e hipótesis principales en que se basa la metodología de evaluación de verosimilitud se desarrollen en las propuestas de la Comisión ⁽¹⁴⁾. Además, el BCE celebra y apoya que el informe de la Comisión al Comité Económico y Financiero, que incluye las trayectorias técnicas, se haga público antes de la elaboración por los Estados miembros de sus planes estructurales nacionales de política fiscal a medio plazo (en lo sucesivo, los «planes nacionales») ⁽¹⁵⁾. Por otra parte, el BCE recomienda establecer un marco común sobre los «argumentos económicos sólidos y verificables» que los Estados miembros deben presentar en sus planes nacionales si incluyen una trayectoria de gasto neto más elevada que la formulada por la Comisión ⁽¹⁶⁾.

1.2 Salvaguardias

El BCE recuerda que el artículo 126, apartado 2, letra b), del TFUE, se refiere a las situaciones en que la proporción entre la deuda pública y el producto interior bruto (PIB) «disminuya suficientemente y se aproxime a un ritmo satisfactorio al valor de referencia» ⁽¹⁷⁾. En vista de la necesidad de evitar que la deuda se estabilice en niveles elevados, el BCE celebra que las propuestas de la Comisión incluyan ciertas salvaguardias que apoyan la reducción

⁽¹⁰⁾ Véanse los artículos 5 y 6, y el anexo I, del Reglamento propuesto sobre el nuevo componente preventivo del PEC, así como la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, titulada «Comunicación sobre las orientaciones para una reforma del marco de gobernanza económica de la UE», COM(2022) 583 final, 9 de noviembre de 2022.

⁽¹¹⁾ Por ejemplo, en el artículo 2, punto 2, y en el anexo II, letra a), del Reglamento propuesto sobre el nuevo componente preventivo del PEC.

⁽¹²⁾ Véase el artículo 6, letra a), del Reglamento propuesto sobre el nuevo componente preventivo del PEC.

⁽¹³⁾ Véanse el artículo 8 y el anexo V del Reglamento propuesto sobre el nuevo componente preventivo del PEC.

⁽¹⁴⁾ Concretamente, esto podría hacerse en el anexo V del Reglamento propuesto sobre el nuevo componente preventivo del PEC.

⁽¹⁵⁾ Véase el artículo 5 del Reglamento propuesto sobre el nuevo componente preventivo del PEC.

⁽¹⁶⁾ Véase el artículo 11, apartado 2, del Reglamento propuesto sobre el nuevo componente preventivo del PEC.

⁽¹⁷⁾ Véase también el artículo 1, punto 1, del Reglamento propuesto de modificación del componente corrector del PEC, por el que se modifica el artículo 2, apartado 1 bis, del Reglamento (CE) n.º 1467/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997 relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo (DO L 209 de 2.8.1997, p. 6).

de la deuda y el déficit, velando especialmente por que la trayectoria presupuestaria prevea una ratio de deuda pública al final del horizonte de planificación inferior a la del comienzo de la trayectoria técnica, evitando que el ajuste presupuestario se posponga hasta el final del periodo y proponiendo un ajuste mínimo para los años en que se espera que el déficit exceda el 3 % del valor de referencia ⁽¹⁸⁾. El BCE entiende que la cuestión de las salvaguardias es objeto de un debate en curso, y considera que es preciso lograr un equilibrio entre complejidad e implicación, por un lado, y eficacia por el otro, en la reducción de la deuda, para situarla en una senda suficientemente decreciente y debidamente diferenciada.

2. Planes estructurales nacionales de política fiscal a medio plazo

2.1 Reformas e inversiones

La inversión productiva es condición previa para un crecimiento económico que respalde la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas. Por eso es esencial que el ajuste presupuestario no se haga a costa de la inversión, especialmente la que respalda las prioridades comunes de la Unión. Con este fin, también hay que vigilar efectivamente el nivel y la calidad de la inversión pública. Además, el BCE concuerda con que hay una necesidad perentoria de fomentar unas reformas favorables al crecimiento, por lo que es fundamental que los Estados miembros se impliquen en sus planes nacionales. El BCE subraya que el diálogo técnico entre cada Estado miembro y la Comisión requerido por el Reglamento propuesto sobre el nuevo componente preventivo del PEC ⁽¹⁹⁾, que es un elemento importante de la implicación nacional, debe efectuarse de manera fluida, transparente y previsible, y debe estructurarse y detallarse adecuadamente para contribuir a especificar con claridad el contenido de los planes nacionales. Consecuentemente, el BCE recomienda que el Reglamento propuesto sobre el nuevo componente preventivo del PEC incluya un mayor nivel de detalle acerca de los requisitos de compromisos de reformas e inversión que deben incluirse en todos los planes nacionales ⁽²⁰⁾.

2.2 Período de ajuste

El Reglamento propuesto sobre el nuevo componente preventivo del PEC dispone que los planes nacionales de los Estados miembros presenten una trayectoria de gasto neto que abarque un período de al menos cuatro años ⁽²¹⁾. Cuando un Estado miembro se comprometa a llevar a cabo un conjunto pertinente de reformas e inversiones, el período de ajuste podrá ampliarse tres años como máximo ⁽²²⁾. Este horizonte temporal es amplio y excede el típico ciclo electoral, lo que podría obstaculizar el cumplimiento de los compromisos. Por ello, el BCE apoya un uso prudente de las prórrogas de los planes nacionales y subraya la necesidad de que los compromisos de reformas e inversiones adicionales se materialicen íntegramente. Además, el BCE desea hacer dos sugerencias sobre el período de ajuste y su ampliación. En primer lugar, el BCE celebra el requisito de que cada uno de los compromisos de reforma e inversión que sustenten una ampliación del período de ajuste sea lo suficientemente detallado, se concentre en el inicio del periodo, tenga plazos definidos y sea verificable ⁽²³⁾. Para garantizar que la metodología sea suficientemente clara y transparente, el BCE sugiere desarrollar el marco de evaluación de los compromisos de los Estados miembros ⁽²⁴⁾. En particular, debe velarse por que los compromisos favorezcan el aumento del crecimiento potencial y, por lo tanto, la sostenibilidad de la deuda. Asimismo, el BCE recomienda incluir más salvaguardias que garanticen el aumento de la inversión en prioridades esenciales, como las transiciones verde y digital, y que los compromisos de reforma e inversión se concentren suficientemente en el inicio del período, como sucede con las salvaguardias ya disponibles para el ajuste presupuestario ⁽²⁵⁾. En segundo lugar, hasta 2026 los compromisos de reforma e inversión incluidos en los planes de recuperación y resiliencia aprobados de los Estados miembros pueden tenerse en cuenta para ampliar el período de ajuste ⁽²⁶⁾. Aun celebrando la consideración relativa a los planes de recuperación y resiliencia, el BCE recomienda que el marco de evaluación garantice que las reformas e inversiones presentadas por los Estados miembros sean en buena parte compromisos adicionales a los ya existentes.

⁽¹⁸⁾ Véanse el artículo 6, letras c) y d), el artículo 15, apartado 2, y el anexo I, letra c), del Reglamento propuesto sobre el nuevo componente preventivo del PEC. Véase el artículo 1, punto 2, del Reglamento propuesto de modificación del componente corrector del PEC, por el que se modifica el artículo 3, apartado 4, del Reglamento (CE) n.º 1467/97. Véase el artículo 1, punto 4, del Reglamento propuesto de modificación del componente corrector del PEC, por el que se modifica el artículo 5, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 1467/97.

⁽¹⁹⁾ Véase el artículo 10 del Reglamento propuesto sobre el nuevo componente preventivo del PEC.

⁽²⁰⁾ Véanse los artículos 11, 12 y 14, y el anexo II, del Reglamento propuesto sobre el nuevo componente preventivo del PEC.

⁽²¹⁾ Véanse el artículo 5 y el artículo 11, apartado 1, del Reglamento propuesto sobre el nuevo componente preventivo del PEC.

⁽²²⁾ Véase el artículo 13, apartado 1, del Reglamento propuesto sobre el nuevo componente preventivo del PEC.

⁽²³⁾ Véase el artículo 13, apartado 3, del Reglamento propuesto sobre el nuevo componente preventivo del PEC.

⁽²⁴⁾ Véanse el artículo 13, apartado 5, y el anexo VII, del Reglamento propuesto sobre el nuevo componente preventivo del PEC.

⁽²⁵⁾ Véanse el artículo 6, letras c) y d), y el artículo 15, apartado 2, del Reglamento propuesto sobre el nuevo componente preventivo del PEC.

⁽²⁶⁾ Véase el artículo 13, apartado 4, del Reglamento propuesto sobre el nuevo componente preventivo del PEC.

2.3 Planes nacionales revisados

El Reglamento propuesto sobre el nuevo componente preventivo del PEC faculta a los Estados miembros para presentar un plan nacional revisado si existen circunstancias objetivas que impidan la aplicación del plan inicial o si un nuevo gobierno solicita la presentación de un nuevo plan nacional ⁽²⁷⁾. El BCE recomienda que el Reglamento propuesto sobre el nuevo componente preventivo del PEC especifique las circunstancias objetivas que se considerarían pertinentes y aclare la manera en que la Comisión tiene en cuenta los ajustes ya efectuados por el Estado miembro de que se trate, o la ausencia de ajustes, para elaborar su nueva trayectoria técnica. Además, el BCE recomienda que el Reglamento propuesto sobre el nuevo componente preventivo del PEC garantice que el plan revisado no permita posponer las reformas e inversiones hasta el final del período.

3. Interacción con el procedimiento de desequilibrio macroeconómico (PDM)

3.1 El BCE celebra el seguimiento holístico de los compromisos nacionales de reformas estructurales, juntamente con las inversiones y la política presupuestaria, como parte de los planes nacionales, para todas las políticas estructurales nacionales y específicamente para las que pueden facilitar la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos controlados por el PDM ⁽²⁸⁾.

3.2 El BCE celebra asimismo el requisito de que los planes nacionales sigan las recomendaciones específicas por país de la Unión, incluidas las relativas a los desequilibrios macroeconómicos observados por el PDM ⁽²⁹⁾. El BCE recomienda que los planes nacionales se centren en abordar los principales riesgos de los desequilibrios macroeconómicos para la sostenibilidad presupuestaria, las pérdidas sostenidas de competitividad y los grandes desequilibrios externos.

3.3 El Reglamento propuesto sobre el nuevo componente preventivo del PEC dispone que, cuando un Estado miembro no aplique los compromisos de reforma e inversión incluidos en su plan nacional para seguir las recomendaciones específicas por país que sean pertinentes para el PDM, y además presente desequilibrios excesivos, se aplicará el procedimiento de desequilibrio excesivo (PDE) establecido en el artículo 7, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽³⁰⁾ ⁽³¹⁾, en cuyo caso, el Estado miembro deberá presentar un plan revisado que servirá también de plan de medidas correctoras conforme al artículo 8, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 1176/2011. El BCE desea hacer dos observaciones sobre este punto. En primer lugar, dada la naturaleza cambiante de los problemas macroeconómicos, el BCE considera que sería útil que el marco facilitase el ajuste de los planes nacionales con independencia de que se aplique o no el PDE. Así se garantizaría que las reformas e inversiones pertinentes pudieran ajustarse para abordar los desequilibrios macroeconómicos que surgieran, y en general los problemas macroeconómicos, tempestiva y eficazmente. En segundo lugar, el BCE observa que, en materia de desequilibrio macroeconómico y con el marco de gobierno económico existente, la ejecución de los procedimientos ha sido una preocupación importante. El BCE subraya que los procedimientos de prevención y corrección de desequilibrios macroeconómicos deben contar con mecanismos de activación transparentes y eficaces, incluida una comunicación detallada de las decisiones procedimentales ⁽³²⁾. A fin de velar por que los Estados miembros aborden los desequilibrios macroeconómicos tempestiva y eficazmente, y como advierte el Consejo ⁽³³⁾, el BCE subraya que debe aprovecharse todo el potencial del PDM y aplicarlo de manera transparente y coherente, garantizando la implicación de los Estados miembros en el procedimiento, incluida la activación, cuando proceda, del PDE.

4. Cumplimiento y ejecución

4.1 Cumplimiento satisfactorio por los Estados miembros de los compromisos que sustentan la ampliación del período de ajuste

El Reglamento propuesto sobre el nuevo componente preventivo del PEC dispone que, cuando a un Estado miembro se le haya concedido una ampliación de su período de ajuste, pero no cumpla satisfactoriamente el conjunto de compromisos de reforma e inversión que sustentan la ampliación, el Consejo, sobre la base de una recomendación de la Comisión, podrá recomendar una trayectoria de gasto neto revisada con un período de ajuste más corto ⁽³⁴⁾.

⁽²⁷⁾ Véase el artículo 14, apartado 1, del Reglamento propuesto sobre el nuevo componente preventivo del PEC.

⁽²⁸⁾ Véanse el artículo 11, apartado 1, el artículo 12, letra b), el artículo 13, apartado 2, y los artículos 16 y 30, del Reglamento propuesto sobre el nuevo componente preventivo del PEC.

⁽²⁹⁾ Véanse el artículo 11, apartado 1, el artículo 12, letra b), del Reglamento propuesto sobre el nuevo componente preventivo del PEC.

⁽³⁰⁾ Reglamento (UE) n.º 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos (DO L 306 de 23.11.2011, p. 25).

⁽³¹⁾ Véase el artículo 30 del Reglamento propuesto sobre el nuevo componente preventivo del PEC.

⁽³²⁾ Véase el apartado 18 del Dictamen CON/2011/13 del Banco Central Europeo, de 16 de febrero de 2011, sobre la reforma del gobierno económico de la Unión Europea (DO C 150 de 20.5.2011, p. 1).

⁽³³⁾ Véase el comunicado de prensa del Consejo, de 12 de julio de 2022, titulado «Procedimiento de desequilibrio macroeconómico: el Consejo adopta unas Conclusiones» y disponible en la dirección del Consejo en internet, www.consilium.europa.eu

⁽³⁴⁾ Véase el artículo 19 del Reglamento propuesto sobre el nuevo componente preventivo del PEC.

Sobre este particular, el BCE subraya la necesidad de garantizar que el cumplimiento por los Estados miembros de sus compromisos de reforma e inversión para asegurar la estabilidad presupuestaria y macroeconómica sea objeto de una vigilancia y unas medidas ejecutivas oportunas, adecuadas y transparentes. Por lo tanto, quizá sea preferible que en ese caso el Reglamento propuesto sobre el nuevo componente preventivo del PEC exija al Consejo que actúe por recomendación de la Comisión conforme al principio conocido como «cumplir o explicar»⁽³⁵⁾ y recomiende una trayectoria de gasto neto revisada con un período de ajuste más corto⁽³⁶⁾. En este contexto, el BCE observa la referencia de la Comisión a la próxima tarea de crear un nuevo instrumento de ejecución⁽³⁷⁾. El BCE celebraría conocer más detalles de este nuevo instrumento de ejecución que aún no se incluye en las propuestas de la Comisión.

4.2 *Evaluación de la magnitud de las dificultades de sostenibilidad de la deuda pública y otros factores pertinentes para la elaboración del informe de la Comisión previsto en el artículo 126, apartado 3, del TFUE*

El BCE celebra que la magnitud de las dificultades de sostenibilidad de la deuda pública del Estado miembro se tenga en cuenta como factor pertinente esencial para iniciar un procedimiento de déficit excesivo⁽³⁸⁾. Dada la importancia de la evaluación de los factores pertinentes para la aplicación del procedimiento de déficit excesivo, el BCE pide que el Reglamento propuesto de modificación del componente corrector del PEC incluya una metodología bien diseñada y transparente para dicha evaluación.

4.3 *Diseño de la trayectoria de gasto neto correctora*

El BCE subraya la necesidad de una corrección gradual pero rápida de la deuda y los déficits excesivos, y reconoce en este punto las salvaguardias destinadas a limitar el riesgo de posposición del ajuste presupuestario hasta el final del período e introducidas respecto de la manera en que la trayectoria de gasto neto correctora debe abordar la ratio de deuda⁽³⁹⁾. El BCE celebra el requisito numérico relativo a los déficits y confirma que, para los años en que se espere que el déficit de las administraciones públicas exceda el valor de referencia, la trayectoria de gasto neto correctora debe ser compatible con un ajuste mínimo, aunque debe aclararse cómo medirlo. Sin embargo, el BCE observa que el Reglamento propuesto de modificación del componente corrector del PEC⁽⁴⁰⁾ suprime el actual requisito de que la recomendación del Consejo conforme al artículo 126, apartado 7, del TFUE, establezca un plazo específico para la corrección del déficit excesivo, «que se completará en el año siguiente a su detección, salvo que concurren circunstancias especiales»⁽⁴¹⁾.

4.4 *Cuenta de control*

El BCE celebra el requisito de que la Comisión cree una cuenta de control donde se lleve el registro de las desviaciones acumuladas al alza y a la baja de los gastos netos reales respecto de la trayectoria de gasto neto⁽⁴²⁾. Este es un elemento esencial para garantizar el cumplimiento y reforzar el carácter anticíclico de la norma mediante la posibilidad de crear colchones presupuestarios en tiempos de bonanza económica a los que poder recurrir cuando la situación económica sea adversa. La información que figura en la cuenta de control se tiene en cuenta para la elaboración del informe de la Comisión con arreglo al artículo 126, apartado 3, del TFUE⁽⁴³⁾, por lo que es un factor pertinente esencial para iniciar un procedimiento de déficit excesivo. Por ello, el BCE recomienda que se detallen el funcionamiento y los parámetros fundamentales de la cuenta de control, y, además, que los cálculos

⁽³⁵⁾ Véase el artículo 27 del Reglamento propuesto sobre el nuevo componente preventivo del PEC.

⁽³⁶⁾ Véase el artículo 19 del Reglamento propuesto sobre el nuevo componente preventivo del PEC. La redacción podría cambiarse por la siguiente: «[...] el Consejo, sobre la base de una recomendación de la Comisión, recomendará una trayectoria de gasto neto revisada con un período de ajuste más corto».

⁽³⁷⁾ Véase la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, titulada «Comunicación sobre las orientaciones para una reforma del marco de gobernanza económica de la UE», COM(2022) 583 final, 9 de noviembre de 2022.

⁽³⁸⁾ Artículo 1, punto 1, del Reglamento propuesto de modificación del componente corrector del PEC, por el que se modifica el artículo 2, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 1467/97.

⁽³⁹⁾ Véase el artículo 1, punto 2, del Reglamento propuesto de modificación del componente corrector del PEC, por el que se modifica el artículo 3, apartado 4, del Reglamento (CE) n.º 1467/97. Véase el artículo 1, punto 4, del Reglamento propuesto de modificación del componente corrector del PEC, por el que se modifica el artículo 5, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 1467/97.

⁽⁴⁰⁾ Véase el artículo 1, punto 2, del Reglamento propuesto de modificación del componente corrector del PEC, por el que se modifica el artículo 3, apartado 4, del Reglamento (CE) n.º 1467/97.

⁽⁴¹⁾ Véase el artículo 3, apartado 4, del Reglamento (CE) n.º 1467/97.

⁽⁴²⁾ Véanse el artículo 21, párrafo segundo, y el anexo IV, del Reglamento propuesto sobre el nuevo componente preventivo del PEC.

⁽⁴³⁾ Véase el artículo 1, punto 1, del Reglamento propuesto de modificación del componente corrector del PEC, por el que se modifica el artículo 2, apartado 3, letra b), del Reglamento (CE) n.º 1467/97.

específicos por país y la situación de cada Estado miembro conforme a la cuenta de control se publiquen en la dirección de la Comisión en internet, preferiblemente a la vez que las previsiones económicas de la Comisión de primavera y otoño. Por último, el BCE recomienda introducir un umbral para las desviaciones de los gastos netos reales respecto de la trayectoria de gasto neto, que activaría la obligación de la Comisión de elaborar un informe conforme al artículo 126, apartado 3, del TFUE ⁽⁴⁴⁾.

5. La función de las instituciones fiscales independientes y el Consejo Fiscal Europeo

- 5.1 Reforzar la participación de los organismos independientes en el proceso de vigilancia presupuestaria puede contribuir a reducir las tendencias procíclicas inherentes a la elaboración de las políticas presupuestarias y apoyar al mismo tiempo la implicación nacional, que es básica para la aplicación sostenida del marco ⁽⁴⁵⁾. Por consiguiente, el BCE respalda las propuestas dirigidas a reforzar la función de las instituciones fiscales independientes (IFI) ⁽⁴⁶⁾ estableciendo requisitos sobre su gobierno e independencia y encomendándoles tareas ⁽⁴⁷⁾ que exceden de las actualmente previstas en el Reglamento (UE) n.º 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽⁴⁸⁾. El BCE celebra especialmente que se consolide en la legislación de la Unión el principio conocido como «cumplir o explicar». El BCE apoya reforzar la participación de las IFI siempre que se incremente la capacidad general de estas proporcionalmente a sus nuevas funciones y se garantice que disponen de recursos propios suficientes y estables para desempeñar eficazmente sus mandatos ⁽⁴⁹⁾.
- 5.2 El BCE recomienda que, con la condición mencionada de reforzar la capacidad de las IFI, y sin perjuicio de las funciones de la Comisión conforme a los Tratados, se incrementen las funciones de las IFI con arreglo al Reglamento propuesto sobre el nuevo componente preventivo del PEC haciéndolas participar en la elaboración de los planes nacionales de los Estados miembros y en la evaluación de objetivos no cuantificables (por ejemplo, sobre el impacto de las reformas). Las IFI podrían evaluar las hipótesis subyacentes, la coherencia del plan nacional con la trayectoria técnica de la Comisión y, cuando fuera procedente, la verosimilitud de los compromisos de reforma e inversión. Asimismo, el BCE recomienda que se refuerce la participación de las IFI conforme al Reglamento propuesto de modificación del componente corrector del PEC, requiriendo a estas que también emitan un dictamen sobre el análisis por la Comisión de los factores pertinentes para la elaboración del informe previsto en el artículo 126, apartado 3, del TFUE.
- 5.3 Por último, el BCE reconoce la labor del Consejo Fiscal Europeo ⁽⁵⁰⁾ y apoya plenamente el propósito de la Comisión de estudiar medidas para reforzarlo. Con este fin y sin perjuicio de las competencias de la Comisión, el BCE apoya que el Consejo Fiscal Europeo tenga una función importante en el marco de gobierno económico de la Unión ⁽⁵¹⁾. Concretamente, el BCE celebra que el Consejo Fiscal Europeo pueda emitir un dictamen para fundamentar la recomendación del Consejo sobre la activación o ampliación de la cláusula general de salvaguardia conforme al Reglamento propuesto sobre el nuevo componente preventivo del PEC ⁽⁵²⁾. Asimismo, como se ha señalado en el apartado 1.1.1, el BCE considera que sería útil que la metodología en que se basa el ASD se consultase al Consejo Fiscal Europeo. Además, debe incrementarse el papel del Consejo Fiscal Europeo en la evaluación de la orientación de la política fiscal de la zona del euro.

⁽⁴⁴⁾ Por ejemplo, en el artículo 1, punto 1, del Reglamento propuesto de modificación del componente corrector del PEC, por el que se modifica el artículo 2 del Reglamento (CE) n.º 1467/97.

⁽⁴⁵⁾ Véase la respuesta del Eurosistema de 1 de diciembre de 2021 a la Comunicación de la Comisión Europea de 19 de octubre de 2021 titulada «The EU economy after COVID-19: implications for economic governance».

⁽⁴⁶⁾ Véase el apartado 2.4.1 del Dictamen CON/2018/25.

⁽⁴⁷⁾ Véase el artículo 1, punto 8, de la Directiva propuesta de modificación de los marcos presupuestarios, que modifica el artículo 8 de la Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros (DO L 306 de 23.11.2011, p. 41). Véase el artículo 22 del Reglamento propuesto sobre el nuevo componente preventivo del PEC. Véanse el artículo 1, punto 1, del Reglamento propuesto de modificación del componente corrector del PEC, por el que se modifica el artículo 2, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 1467/97, y el artículo 1, punto 3, del Reglamento propuesto de modificación del componente corrector del PEC, por el que se modifica el artículo 3, apartado 5, del Reglamento (CE) n.º 1467/97.

⁽⁴⁸⁾ Reglamento (UE) n.º 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro (DO L 140 de 27.5.2013, p. 11).

⁽⁴⁹⁾ Véase el artículo 1, punto 8, de la Directiva propuesta de modificación de los marcos presupuestarios, que modifica el artículo 8, apartado 3, letra c), de la Directiva 2011/85/UE del Consejo.

⁽⁵⁰⁾ Decisión (UE) 2015/1937 de la Comisión, de 21 de octubre de 2015, por la que se crea un Consejo Fiscal Europeo consultivo independiente (DO L 282 de 28.10.2015, p. 37).

⁽⁵¹⁾ Véase el apartado 22 del Dictamen CON/2011/13.

⁽⁵²⁾ Véase el artículo 24 del Reglamento propuesto sobre el nuevo componente preventivo del PEC.

6. Poderes delegados de la Comisión para modificar los anexos

- 6.1 El Reglamento propuesto sobre el nuevo componente preventivo del PEC faculta a la Comisión para adoptar actos delegados con objeto de modificar los anexos II a VII para adaptarlos a fin de tener debidamente en cuenta la evolución o las necesidades futuras ⁽⁵³⁾.
- 6.2 Como los anexos son parte integrante del Reglamento propuesto sobre el nuevo componente preventivo del PEC, el BCE recomienda incorporar ya a los anexos más detalles y especificaciones. Concretamente, como se ha señalado antes, podrían darse más detalles sobre la información que debe facilitarse en los planes estructurales nacionales de política fiscal a medio plazo (anexo II), la cuenta de control (anexo IV), la metodología para evaluar la verosimilitud (anexo V), y el marco de evaluación del conjunto de compromisos de reforma e inversión que sustentan la ampliación del período de ajuste (anexo VII).
- 6.3 Además, el BCE desea subrayar la importancia de que se le consulten oportunamente todos los actos jurídicos delegados y de ejecución comprendidos en el ámbito de sus competencias, de conformidad con el artículo 127, apartado 4, primer guion, y con el artículo 282, apartado 5, del TFUE ⁽⁵⁴⁾.

7. Relación con el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza

El BCE celebra el objetivo de las propuestas de la Comisión de integrar el contenido del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (TECG) en el marco jurídico de la Unión, conforme al artículo 16 de dicho tratado ⁽⁵⁵⁾. La Comisión ha interpretado que el contenido del TECG se corresponde con el pacto presupuestario (título III del TECG). Además, el BCE observa que el artículo 2 del TECG garantiza que la adopción de las propuestas de la Comisión no precise modificar o derogar el TECG. El artículo 2, apartado 1, del TECG, exige que las partes contratantes lo apliquen e interpreten de conformidad con los Tratados en los que se fundamenta la Unión Europea, en particular el artículo 4, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea, y de conformidad con el derecho de la Unión, incluidas las normas procedimentales siempre que se requiera adoptar legislación secundaria. Además, el artículo 2, apartado 2, del TECG, dispone que este se aplique en cuanto sea compatible con los Tratados en los que se fundamenta la Unión Europea y con el derecho de la Unión, y que no invada las competencias de la Unión para actuar en el ámbito de la unión económica. Por consiguiente, el BCE entiende que, cuando las propuestas de la Comisión se adopten y entren en vigor, el TECG se aplicará e interpretará conforme al nuevo marco de gobierno económico.

8. Completar la unión económica y monetaria europea

Dada la importancia de que la Unión disponga de un marco sólido de coordinación de la política económica y presupuestaria en el contexto de la unión monetaria, el BCE subraya que es preciso avanzar más en cuestiones que afectan específicamente a la zona del euro. La creación de un marco de seguimiento y dirección de la orientación general de la política presupuestaria de la zona del euro es importante para ofrecer una contrapartida a la política monetaria, pues puede ayudar a garantizar que la política monetaria y la presupuestaria se complementen mejor entre sí. Persiste además la necesidad de disponer de una capacidad presupuestaria centralizada permanente, la cual, si se diseña adecuadamente, podría fomentar la estabilización y convergencia macroeconómicas en la zona del euro a más largo plazo, inclusive mediante la inversión, apoyando de esta forma también la política monetaria única. Para ello, la capacidad presupuestaria centralizada permanente debería tener un tamaño suficiente y una financiación permanente ⁽⁵⁶⁾.

⁽⁵³⁾ Véase el artículo 32 del Reglamento propuesto sobre el nuevo componente preventivo del PEC.

⁽⁵⁴⁾ Véase el Dictamen CON/2011/42 del Banco Central Europeo, de 4 de mayo de 2011, sobre una propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican las Directivas 2003/71/CE y 2009/138/CE en lo que respecta a los poderes de la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación y de la Autoridad Europea de Valores y Mercados. Véase el apartado 8 del Dictamen CON/2011/44 del Banco Central Europeo, de 19 de mayo de 2011, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al sistema europeo de cuentas nacionales y regionales de la Unión Europea. Véase el apartado 4 del Dictamen CON/2012/5 del Banco Central Europeo, de 25 de enero de 2012, acerca de una propuesta de Directiva relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y las empresas de inversión y una propuesta de Reglamento sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito y las empresas de inversión. Véase el apartado 1.9 del Dictamen CON/2018/1 del Banco Central Europeo, de 2 de enero de 2018, sobre una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las estadísticas empresariales europeas, que modifica el Reglamento (CE) n.º 184/2005 y deroga diez actos jurídicos en el ámbito de las estadísticas empresariales.

⁽⁵⁵⁾ Véase el apartado 1.2 del Dictamen CON/2018/25. El artículo 16 del TECG prevé la incorporación de su contenido al marco jurídico de la Unión en el plazo máximo de cinco años después de la entrada en vigor del TECG; esto es, a más tardar el 1 de enero de 2018 se darán los pasos necesarios para incorporar el contenido del TECG al marco jurídico de la Unión.

⁽⁵⁶⁾ Véase la respuesta del Eurosistema de 1 de diciembre de 2021 a la Comunicación de la Comisión Europea de 19 de octubre de 2021 titulada «The EU economy after COVID-19: implications for economic governance». Véanse también las observaciones generales del Dictamen CON/2018/51 y el apartado 1.3 del Dictamen CON/2019/37.

Hecho en Fráncfort del Meno el 5 de julio de 2023.

La Presidenta del BCE
Christine LAGARDE
