

III

(Actos preparatorios)

BANCO CENTRAL EUROPEO

Dictamen del Banco Central Europeo

de 11 de abril de 2018

sobre una propuesta de reglamento del Consejo relativo a la creación del Fondo Monetario Europeo

(CON/2018/20)

(2018/C 220/02)

INTRODUCCIÓN Y FUNDAMENTO JURÍDICO

El 1 de febrero de 2018 el Banco Central Europeo (BCE) recibió del Consejo de la Unión Europea una solicitud de dictamen sobre una propuesta de reglamento del Consejo relativo a la creación del Fondo Monetario Europeo ⁽¹⁾ (en lo sucesivo, el «reglamento propuesto»).

La competencia consultiva del BCE se basa en el artículo 127, apartado 4, y en el artículo 282, apartado 5, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, pues el reglamento propuesto afecta al objetivo principal del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) de mantener la estabilidad de precios, establecido en el artículo 127, apartado 1, y en el artículo 282, apartado 2, del Tratado, y en el artículo 2 de los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo (en lo sucesivo, los «Estatutos del SEBC»), y contiene disposiciones referidas a la participación del BCE en la estructura de gobierno y en las funciones del Fondo Monetario Europeo.

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 apoya la iniciativa de la Comisión Europea de integrar el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) en el marco jurídico de la Unión ⁽²⁾. Como se indica en el Informe de los cinco presidentes titulado «Realizar la unión económica y monetaria europea» ⁽³⁾, redactado por los presidentes de la Comisión Europea, el Consejo Europeo, el Parlamento Europeo, el Eurogrupo y el BCE, esta iniciativa es un paso importante para realizar la unión económica y monetaria europea. Convertir al MEDE en organismo de la Unión le permitiría cumplir mejor su propósito de contribuir a salvaguardar la estabilidad financiera de la zona del euro y de los Estados miembros participantes en la unión bancaria. Para cumplir su propósito, el MEDE puede movilizar fondos y proporcionar apoyo a la estabilidad en beneficio de los Estados miembros que experimenten o corran el riesgo de experimentar graves problemas de financiación.

El BCE observa además que, si el MEDE permaneciera fuera del marco jurídico de la Unión como organismo intergubernamental, todo futuro debate sobre las funciones que podrían asignársele en materia de gobierno económico debería respetar las actuales competencias conferidas por el derecho de la Unión a esta y a sus instituciones ⁽⁴⁾.

El BCE subraya que el reglamento propuesto es un primer paso importante y que será esencial introducir otras reformas en el MEDE. En primer lugar, debe dotarse al MEDE de los instrumentos financieros necesarios para que logre sus objetivos y desempeñe sus funciones. El BCE recomienda que tales instrumentos financieros se revisen velando por que sean adecuados para abordar eficazmente las causas de la inestabilidad financiera y el contagio en situaciones de grave inestabilidad de los mercados ⁽⁵⁾ y para apoyar la unión bancaria. Deben mejorarse en particular los instrumentos de asistencia financiera precautoria con una condicionalidad adecuada para que contribuyan mejor a prevenir crisis. En segundo lugar, a fin de aplicar eficazmente estos instrumentos, es importante mejorar la estructura de gobierno del MEDE para que disponga de procedimientos ágiles y creíbles de adopción de decisiones basados en un asesoramiento técnico independiente de gran calidad.

⁽¹⁾ COM(2017) 827 final.

⁽²⁾ Véase el apartado 8 del Dictamen CON/2011/24. Todos los dictámenes del BCE se publican en la dirección del BCE en internet, www.ecb.europa.eu.

⁽³⁾ Véase el documento de la Comisión Europea «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, disponible en la dirección de la Comisión en internet, www.ec.europa.eu.

⁽⁴⁾ Véanse el asunto 7-71, *Comisión de las Comunidades Europeas contra República francesa*, ECLI:EU:C:1971:121, apartado 20; el dictamen 1/92, *dictamen del Tribunal de Justicia de 10 de abril de 1992*, ECLI:EU:C:1992:189, apartado 41, y el asunto C-370/12, *Thomas Pringle contra Gobierno de Irlanda y otros*, ECLI:EU:C:2012:756, apartado 158.

⁽⁵⁾ Véase el apartado 6 del Dictamen CON/2011/24.

Observaciones particulares

1. Participación del BCE

- 1.1. El Tratado constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (en lo sucesivo, el «Tratado del MEDE») asigna varias de las funciones del MEDE a la Comisión Europea en coordinación con el BCE. En particular, la Comisión Europea se encarga, en coordinación con el BCE, de evaluar las solicitudes de apoyo a la estabilidad, negociar el memorándum de entendimiento en el que se establece la condicionalidad asociada a la asistencia financiera concedida, y vigilar el cumplimiento de dicha condicionalidad. Más concretamente, en el marco de la evaluación de las solicitudes de apoyo a la estabilidad, el presidente del Consejo de Gobernadores debe encomendar a la Comisión Europea, en coordinación con el BCE, que evalúe la existencia de riesgo para la estabilidad financiera de la zona del euro en su conjunto o de sus Estados miembros, la sostenibilidad de la deuda pública, y las necesidades reales o potenciales de financiación del miembro del MEDE en cuestión. Además, la Comisión Europea y el BCE se encargan de evaluar la urgencia de las solicitudes de apoyo a la estabilidad, y participan como observadores en las reuniones del Consejo de Gobernadores y del Consejo de Administración.
- 1.2. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) sostuvo en el asunto *Pringle* ⁽¹⁾ que «las tareas confiadas a la Comisión y al BCE en el marco del Tratado MEDE, por importantes que sean, no comprenden ninguna potestad decisoria propia. Por otro lado, las actividades ejercidas por esas dos instituciones en el marco del mismo Tratado solo vinculan al MEDE» ⁽²⁾. El TJUE sostuvo asimismo que «[l]as funciones atribuidas al BCE por el Tratado MEDE concuerdan con las diferentes misiones que el Tratado FUE y los Estatutos del SEBC [y del BCE] confieren a esa institución» ⁽³⁾.
- 1.3. La participación del BCE conforme al reglamento propuesto sigue siendo básicamente la misma que conforme al Tratado del MEDE. El BCE considera importante subrayar en este punto que toda contribución suya, sea en virtud del Tratado del MEDE o del reglamento propuesto, se centraría en cuestiones específicas relacionadas con la función básica del SEBC de definir y ejecutar la política monetaria, y con la contribución del SEBC a la buena gestión de las políticas de las autoridades competentes con respecto a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y la estabilidad del sistema financiero. La participación del BCE debe garantizar que este pueda no solo evaluar cualesquiera repercusiones en sus funciones sino también ofrecer sus conocimientos especializados al MEDE, a la Comisión Europea y al Estado miembro interesado. La actual fórmula según la cual la Comisión Europea desempeña sus funciones «en coordinación con» el BCE se acuñó en plena crisis financiera. El BCE recomienda que, en vista del desarrollo y perfeccionamiento posterior a la crisis del régimen permanente de gestión de crisis de la Unión, se clarifique su participación para reflejar mejor las funciones del BCE y su independencia conforme a los Tratados y la asignación clara de pericia y responsabilidades técnicas en el futuro marco del MEDE. Próximamente, el BCE podría ocuparse de manera apropiada y en caso necesario, conforme a sus competencias, de las políticas del sector financiero y de cuestiones macroeconómicas esenciales, como los objetivos fiscales principales y la sostenibilidad y las necesidades de financiación.
- 1.4. Por último, el BCE recomienda que en el reglamento propuesto se clarifiquen sus funciones conforme a otras normas, especialmente sus funciones en el Mecanismo Único de Supervisión (MUS), que se creó en 2013, después de la entrada en vigor del Tratado del MEDE ⁽⁴⁾. Los instrumentos de asistencia financiera dirigidos al sector bancario deben tener en cuenta las funciones del BCE relacionadas con la supervisión de las entidades de crédito en el marco del MUS ⁽⁵⁾. Sobre este particular, el reglamento propuesto debe velar por que el BCE participe adecuada y oportunamente o, según proceda, reciba información, en preparación de la prestación de apoyo por esos instrumentos.

2. Apoyo a la Junta Única de Resolución

- 2.1. El reglamento propuesto asigna al MEDE una nueva función para el cumplimiento de su objetivo de contribuir a salvaguardar la estabilidad financiera de la zona del euro y de los Estados miembros que participan en la unión bancaria: se encarga al MEDE de prestar apoyo financiero en forma de líneas de crédito o garantías a la Junta Única de Resolución (JUR), establecida con arreglo al Reglamento (UE) n.º 806/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ Asunto C-370/12.

⁽²⁾ Véase el asunto C-370/12, apartado 161.

⁽³⁾ Véase el asunto C-370/12, apartado 165. Véase también el apartado 150 de las conclusiones del abogado general Cruz Villalón en el asunto C-62/14, *Peter Gauweiler y otros contra Deutscher Bundestag*, ECLI:EU:C:2015:7.

⁽⁴⁾ Reglamento (UE) n.º 1024/2013 del Consejo, de 15 de octubre de 2013, que encomienda al Banco Central Europeo tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito (DO L 287 de 29.10.2013, p. 63).

⁽⁵⁾ Asunto T-122/15, *Landeskreditbank Baden-Württemberg-Förderbank contra Banco Central Europeo*, ECLI:EU:T:2017:337, apartado 63.

⁽⁶⁾ Reglamento (UE) n.º 806/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2014, por el que se establecen normas uniformes y un procedimiento uniforme para la resolución de entidades de crédito y de determinadas empresas de servicios de inversión en el marco de un Mecanismo Único de Resolución y un Fondo Único de Resolución y se modifica el Reglamento (UE) n.º 1093/2010 (DO L 225 de 30.7.2014, p. 1).

- 2.2. Como subraya el Informe de los cinco presidentes titulado «Realizar la unión económica y monetaria europea», el BCE respalda la iniciativa de asignar al MEDE la función de prestar un apoyo común creíble al Fondo Único de Resolución (FUR). El BCE ha manifestado anteriormente ⁽¹⁾ que «acoge con satisfacción la propuesta de establecer mecanismos de apoyo financiero adicionales que puedan activarse en circunstancias excepcionales, en caso de que las contribuciones *ex ante* del Fondo Único de Resolución Bancaria no sean suficientes y no se pueda acceder inmediatamente a las contribuciones *ex post* para cubrir sus gastos, tomando préstamos o mediante otras formas de apoyo de entidades financieras o terceros». Dicho apoyo debe ponerse en marcha lo antes posible, a más tardar antes de que concluya el 1 de enero de 2024 el período transitorio establecido en el Reglamento (UE) n.º 806/2014.
- 2.3. Es muy importante que el apoyo se extienda a toda posible medida de la JUR, incluidas las destinadas a apoyar la solvencia y liquidez de las entidades objeto de resolución. El apoyo a la liquidez supone un riesgo de pérdidas mucho menor y es, por definición, de carácter temporal. Los mecanismos de apoyo que facilitan la provisión de liquidez por la JUR son especialmente importantes, pues los importes del apoyo a la liquidez de las entidades objeto de resolución pueden ser elevados y superar la capacidad del FUR.
- 2.4. El BCE está de acuerdo en que el apoyo debe ser neutro desde el punto de vista presupuestario a medio plazo, garantizando que la asistencia pública se recupere por medio de gravámenes posteriores al sector financiero. Esta exigencia es conforme con uno de los principales fundamentos de la creación del Mecanismo Único de Resolución, a saber, que la resolución de entidades de crédito no ocasione costes permanentes para los contribuyentes. Conveniría calibrar cuidadosamente el plazo en que los fondos deben recuperarse del sector financiero, a fin de evitar gravámenes demasiado procíclicos ⁽¹⁾.
- 2.5. El BCE observa cierta incoherencia en los procesos de adopción de decisiones de apoyo a la JUR. Por una parte, los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro que participan en el MUS, y los Estados miembros de la zona del euro, a través del MEDE, prestarán conjuntamente apoyo financiero a la JUR. Por ese motivo, las decisiones de apoyo a la JUR las tomará el Consejo de Gobernadores actuando de acuerdo con los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro que participan en el MUS. Sin embargo, en la posterior aprobación de esas decisiones por el Consejo, pueden participar en la votación todos sus miembros ⁽²⁾, incluidos los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro que no participan en el MUS.
- 2.6. Por último, el BCE subraya la necesidad de velar por que todo el procedimiento de provisión de apoyo a la JUR pueda concluir rápidamente y no retrase la adopción y ejecución de la decisión de dicha junta sobre el plan de resolución. Las decisiones relativas a los desembolsos del MEDE deben ser tan automáticas, rápidas y eficientes como sea posible. En este punto, el BCE celebra que el reglamento propuesto establezca un procedimiento rápido para las decisiones del MEDE sobre la utilización de líneas de crédito. El director gerente está facultado para decidir sobre dicha utilización, y debe adoptar su decisión a más tardar 12 horas después de la recepción de la solicitud de la JUR ⁽³⁾.

3. Cambio de nombre del Mecanismo Europeo de Estabilidad

- 3.1. La iniciativa de la Comisión Europea de cambiar el nombre al MEDE puede resultar equívoca, tanto por lo que respecta a los objetivos del mecanismo como a los instrumentos de que dispone. El BCE propone que se mantenga el nombre actual del MEDE, que garantiza claridad y continuidad para la opinión pública. El uso del término «monetario» en el nuevo nombre de este organismo de la Unión según el reglamento propuesto, es inexacto, sobre todo porque los objetivos y funciones del MEDE no son de naturaleza «monetaria». De acuerdo con los Tratados, la política económica se basa en la estrecha coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros, en el mercado interior, y en el establecimiento de objetivos comunes, mientras que las funciones básicas de definir y ejecutar la política monetaria de la Unión y realizar operaciones de cambio de divisas se encomiendan al SEBC, regido por los órganos rectores del BCE.
- 3.2. El TJUE afirmó en el asunto *Pringle* que el establecimiento del MEDE está incluido en el ámbito de la política económica ⁽⁴⁾. El Tribunal considera que el objetivo pretendido por el MEDE, que es preservar la estabilidad de la zona del euro en su conjunto, se diferencia con claridad del objetivo de mantener la estabilidad de los precios, que constituye el objetivo principal de la política monetaria de la Unión. Aun si la estabilidad de la zona del euro puede tener repercusiones en la estabilidad de la moneda utilizada en esa zona, una medida de política económica no puede equipararse a una medida de política monetaria por el solo hecho de que pueda tener efectos indirectos en la estabilidad del euro ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Véase el apartado 2.8 del Dictamen CON/2013/76.

⁽²⁾ Artículo 3, apartado 4, del reglamento propuesto, y artículos 22 y 23 del anexo del reglamento propuesto.

⁽³⁾ Artículo 22, apartado 7, y artículo 23, apartado 2, letra b), del anexo del reglamento propuesto.

⁽⁴⁾ Véase el asunto C-370/12, apartado 60.

⁽⁵⁾ Véase el asunto C-370/12, apartado 56.

- 3.3. El BCE entiende que el nuevo nombre propuesto puede haberse inspirado en el Fondo Monetario Internacional (FMI). Sin embargo, el FMI se creó en circunstancias distintas y con otros objetivos y funciones. El FMI se creó por medio de un convenio constitutivo adoptado en 1944 para vigilar que sus miembros respetaran el sistema de paridad cambiaria, también conocido como sistema de Bretton Woods, y no se repitieran las devaluaciones competitivas que habían contribuido a la gran depresión de los años 30. Los fines del FMI son, entre otros, fomentar la cooperación monetaria internacional; facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional; fomentar la estabilidad cambiaria, procurar que los países miembros mantengan regímenes de cambios ordenados y evitar depreciaciones cambiarias competitivas, y poner a disposición de los países miembros temporalmente y con las garantías adecuadas los recursos generales del Fondo, dándoles así la oportunidad de corregir los desequilibrios de sus balanzas de pagos ⁽¹⁾.

Hecho en Fráncfort del Meno el 11 de abril de 2018.

El presidente del ECB

Mario DRAGHI

⁽¹⁾ Véase el artículo I, incisos i), ii), iii) y v), del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional.