

III

*(Actos preparatorios)***BANCO CENTRAL EUROPEO****DICTAMEN 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****(CON/2018/25)****(2018/C 261/01)****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 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⁽¹⁾ (en lo sucesivo, «Directiva propuesta»).

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 (TFUE), puesto que la Directiva propuesta interesa al objetivo principal del Sistema Europeo de Bancos Centrales de mantener la estabilidad de precios, establecido en el artículo 127, apartado 1, y en el artículo 282, apartado 2, del Tratado, así como 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»). Asimismo, la competencia consultiva del BCE respecto de la Directiva propuesta se basa en el artículo 126, apartado 14, del TFUE, que constituye el fundamento jurídico de dicha Directiva y conforme al cual el Consejo adoptará por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial, y previa consulta al Parlamento Europeo y al BCE, las disposiciones apropiadas que sustituyan al Protocolo (n.º 12) sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, anejo al TFUE y al Tratado de la Unión Europea. 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.

1. Observaciones generales

- 1.1. La crisis económica y financiera ha demostrado claramente que una reforma ambiciosa de las normas de gobierno económico es radicalmente beneficiosa para la Unión Europea, los Estados miembros y, en particular, la zona del euro⁽²⁾. El Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), aplicado y reforzado a través de derecho derivado mediante el Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo⁽³⁾ y el Reglamento

⁽¹⁾ COM(2017) 824 final.

⁽²⁾ Véanse los dictámenes CON/2011/13 y CON/2012/18. Todos los dictámenes del BCE se publican en la dirección del BCE en internet, www.ecb.europa.eu.

⁽³⁾ 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).

(CE) n.º 1467/97 del Consejo ⁽¹⁾, estableció un marco más sólido de coordinación y supervisión de la política económica y fiscal en la Unión ⁽²⁾.

- 1.2. En consonancia con la posición expresada en el contexto de la adopción de los actos jurídicos anteriormente mencionados, el BCE celebra la Directiva propuesta, cuya finalidad es integrar el contenido del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (TECG) en el marco jurídico de la Unión. La Directiva propuesta constituye la materialización del artículo 16 del TECG, que prevé la incorporación de su contenido en el marco jurídico de la Unión en el plazo de cinco años posteriores a su entrada en vigor, esto es, el 1 de enero de 2018 ⁽³⁾. La Comisión Europea ha interpretado el contenido del TECG como parte integrante del denominado «pacto presupuestario» ⁽⁴⁾. El BCE considera que deben realizarse varias modificaciones en la Directiva propuesta a fin de reforzar la responsabilidad fiscal de los Estados miembros, simplificar el marco jurídico y velar por la aplicación y el cumplimiento efectivos de las normas presupuestarias en el ámbito nacional y de la Unión.

2. Observaciones particulares

2.1. Simplificación del marco jurídico actual

- 2.1.1. La Directiva propuesta aspira a simplificar el régimen jurídico y velar por una supervisión más efectiva y sistemática de la aplicación y del cumplimiento de las normas presupuestarias en el ámbito nacional y de la Unión, como parte del marco de gobierno económico general de la Unión. También tiene por finalidad reducir los posibles riesgos de duplicidades y actuaciones contradictorias inherentes a la coexistencia de acuerdos intergubernamentales y mecanismos establecidos conforme al derecho de la Unión. Si bien el BCE, como menciona en el apartado 1.2, acoge con satisfacción los objetivos de la Directiva propuesta, le caben dudas acerca de su consecución.

- 2.1.2. En lo que respecta al TECG, la Directiva propuesta está destinada a integrar el pacto presupuestario en la legislación de la Unión. No obstante, sus disposiciones se desvían sustancialmente de las del pacto presupuestario, lo que podría conllevar un debilitamiento de las normas de este último y generar mayor incertidumbre debido a la coexistencia de múltiples regímenes presupuestarios. En particular, el debilitamiento de las normas del pacto presupuestario derivaría de que la Directiva propuesta no contiene referencia alguna a la obligación de los Estados miembros a tener del pacto de mantener su situación presupuestaria en equilibrio o en superávit, o de mantener el déficit estructural en un límite superior del 0,5 % del producto interior bruto, que podría alcanzar el 1,0 % si el nivel de deuda pública está muy por debajo del 60 % del producto interior bruto y existen escasos riesgos de sostenibilidad. Del mismo modo, el pacto presupuestario prevé la obligación de garantizar la rápida convergencia en el objetivo a medio plazo del PEC. El BCE considera que estas obligaciones deben reflejarse con claridad en la Directiva propuesta.

⁽¹⁾ 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).

⁽²⁾ El PEC se ha incorporado en el programa legislativo de seis actos jurídicos sobre gobernanza económica integrado por el Reglamento (UE) n.º 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro (DO L 306 de 23.11.2011, p. 1); el Reglamento (UE) n.º 1174/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro (DO L 306 de 23.11.2011, p. 8); el Reglamento (UE) n.º 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas (DO L 306 de 23.11.2011, p. 12); el 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); el Reglamento (UE) n.º 1177/2011 del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1467/97 relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo (DO L 306 de 23.11.2011, p. 33), y 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), programa que entró en vigor el 13 de diciembre 2011, y en el paquete de medidas de dos actos jurídicos formado por el Reglamento (UE) n.º 472/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre el refuerzo de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros de la zona del euro cuya estabilidad financiera experimenta o corre el riesgo de experimentar graves dificultades (DO L 140 de 27.5.2013, p. 1), y el 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), paquete que entró en vigor el 30 de mayo de 2013.

⁽³⁾ La integración del contenido del TECG en el marco de la Unión prevista en su artículo 16 mediante la adopción de las medidas necesarias en un plazo máximo de cinco años a partir de su entrada en vigor, es decir, el 1 de enero de 2018, se llevará a cabo sobre la base de la evaluación de la experiencia en su aplicación, lo cual está en sintonía asimismo con el Informe de los cinco presidentes, de 22 de junio de 2015, titulado «Realizar la unión económica y monetaria europea», redactado por Jean-Claude Juncker en estrecha colaboración con Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi y Martin Schulz, y disponible en la dirección de la Comisión Europea en internet, www.ec.europa.eu.

⁽⁴⁾ El Título III del TECG establece la regulación del «pacto presupuestario».

- 2.1.3. Además, la Directiva propuesta no sustituirá al TCEG, cuyas disposiciones van más allá del alcance de aquella. Sin embargo, puesto que el TCEG seguirá siendo aplicable a todos los Estados miembros, a excepción de la República Checa y del Reino Unido, no parece que la Directiva propuesta vaya a reducir los riesgos de duplicidades y actuaciones contradictorias inherentes a la coexistencia de acuerdos intergubernamentales y mecanismos establecidos conforme al derecho de la Unión. La exposición de motivos que acompaña a la Directiva propuesta establece que esta no debe afectar a los compromisos alcanzados por las partes contratantes del TCEG de conformidad con sus artículos 7 y 13. Aun así, la Directiva propuesta afectará a los compromisos de los Estados miembros que sean partes contratantes del TCEG y se deriven de su artículo 3, que contiene las disposiciones del pacto presupuestario, sin derogar ni sustituir dichas disposiciones ⁽¹⁾. La consistencia entre las disposiciones de la Directiva propuesta y el artículo 3 del TCEG garantizaría la claridad ante la coexistencia de ambos y contribuiría a la consecución de los objetivos de la Directiva propuesta.
- 2.1.4. Por otra parte, el BCE entiende que la mayoría de los Estados miembros que son partes contratantes del TCEG ya han incorporado las disposiciones del pacto presupuestario a su legislación nacional. En algunos casos, la incorporación se ha llevado a cabo a nivel constitucional o similar. Habida cuenta de que el pacto presupuestario contiene disposiciones más restrictivas que las establecidas en la Directiva propuesta, en particular respecto al límite superior del déficit estructural del 0,5 % del producto interior bruto, cabe esperar que las legislaciones nacionales también contengan requisitos presupuestarios más estrictos. Por tanto, si un Estado miembro que aún no haya incorporado plenamente el pacto presupuestario a su legislación nacional decide aplicar sus disposiciones de manera más indulgente como consecuencia de la adopción de la Directiva propuesta, o si algunos Estados miembros optan por modificar sus leyes nacionales en ese sentido, el resultado podría ser la coexistencia de normas presupuestarias desiguales y discrepantes en toda la Unión. Esta circunstancia refuerza la sugerencia del BCE, formulada en el apartado 2.1.2 de reflejar con claridad en la Directiva propuesta las obligaciones contempladas en el pacto presupuestario. Garantizar que las disposiciones del pacto presupuestario quedan reflejadas en la Directiva propuesta aportará claridad jurídica e igualdad de trato en toda la Unión.
- 2.1.5. Por último, en lo referente al régimen presupuestario de la Unión en general, parece que la Directiva propuesta contiene disposiciones similares o vinculadas a las del PEC, el programa de seis actos jurídicos o el paquete de dos actos jurídicos. Algunos ejemplos de ello son las disposiciones que establecen los organismos independientes previstos en la Directiva propuesta y en el Reglamento (UE) n.º 473/2013, así como las disposiciones acerca de las reglas presupuestarias numéricas y los marcos presupuestarios a medio plazo de la Directiva 2011/85/UE. El BCE opina que en estos casos la Directiva propuesta ha de aclarar cómo deben interactuar en la práctica sus disposiciones con las existentes en la legislación de la Unión y, en caso necesario, modificar los actos jurídicos pertinentes para garantizar la claridad jurídica.

2.2. *Objetivo a medio plazo*

- 2.2.1. La Directiva propuesta dispone que los Estados miembros establezcan un marco de reglas numéricas permanente y vinculante específico para ellos. Este marco debe instaurar un objetivo de saldo estructural a medio plazo, a fin de garantizar que la proporción entre la deuda pública y el producto interior bruto a precios de mercado no supere el valor de referencia establecido en el artículo 1 del Protocolo (n.º 12) sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo ⁽²⁾, o se aproxime al valor de referencia a un ritmo satisfactorio. El BCE entiende que este objetivo a medio plazo no hace referencia al establecido en el PEC y, en particular, en el Reglamento (CE) n.º 1466/97, y que la intención de la Comisión es obligar a los Estados miembros a incorporar a sus regímenes presupuestarios un objetivo a medio plazo que pueda ser distinto del establecido en el PEC. El BCE considera que la Directiva propuesta debe explicar de forma clara y completa cómo se define este nuevo objetivo a medio plazo en lo que respecta al saldo estructural y, como menciona en el apartado 2.1.2, cómo refleja el límite superior del déficit presupuestario del 0,5 % del producto interior bruto que aparece en el pacto presupuestario. Aportar esa definición garantizaría que los Estados miembros conocen con claridad obligaciones y que existen reglas presupuestarias uniformes y armonizadas en toda la Unión.
- 2.2.2. El pacto presupuestario prevé también la obligación de las partes contratantes de garantizar la rápida convergencia en el objetivo a medio plazo del PEC, aunque el plazo para ello debe tener en cuenta la sostenibilidad de cada país. El BCE observa que la Directiva propuesta debe incorporar también una obligación que exija una convergencia rápida, pues considera que la convergencia en el objetivo a medio plazo a que se refiere la Directiva propuesta debe especificarse atendiendo a las reglas del PEC para establecer el ritmo de convergencia mínimo.

⁽¹⁾ Esta cuestión deberán decidirla las partes contratantes del TCEG.

⁽²⁾ Anejo al TFUE.

2.2.3. Por último, el BCE acoge favorablemente la obligación de los Estados miembros de incluir en su planificación presupuestaria una tasa de crecimiento del gasto público a medio plazo, tras deducir las medidas discrecionales de ingresos, que sea vinculante y permanente. A diferencia de las normas de gasto mencionadas en el pacto presupuestario, que reproducen el PEC, la norma de gasto de la Directiva propuesta establece objetivos de gasto fijos plurianuales que se aplicarán durante toda la legislatura tan pronto como los nuevos gobiernos asuman sus funciones. Estos objetivos deben respetarse en los presupuestos anuales a lo largo de ese período. Aunque una regla fija de gasto puede respaldar la disciplina presupuestaria y crear un mayor margen fiscal para la expansión económica, es precisa una mayor claridad acerca de cómo aplicarla en el medio plazo. Es más, la Directiva propuesta debe aclarar si los Estados miembros tendrán que ajustar sus objetivos de gasto anuales en caso de que la economía evolucione de forma distinta a lo previsto por los Estados miembros al establecer sus objetivos de gasto plurianuales.

2.3. *Mecanismo de corrección automático*

2.3.1. El BCE aplaude la introducción del mecanismo de corrección automático, en línea con el artículo 3, apartado 1, letra e), del TCEG, que va más allá del procedimiento de corrección de desviaciones previsto en el artículo 6, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1466/97. Esta herramienta permitirá a los Estados miembros corregir las desviaciones respecto al objetivo a medio plazo y el plan de ajuste para lograrlo, así como compensar las desviaciones del plan de gasto público referido en la Directiva propuesta ⁽¹⁾.

2.3.2. El BCE, no obstante, ha identificado varios elementos de este mecanismo que podrían revisarse para garantizar que los Estados miembros lo aplican de manera más eficaz. En particular, aunque la Directiva propuesta establece que el mecanismo de corrección se activaría de manera automática en caso de desviación significativa observada, no define esta expresión ni contiene orientación alguna sobre su alcance. El BCE sugiere que la Directiva propuesta defina el término «desviación significativa observada», con el fin de aportar claridad jurídica a la aplicabilidad del mecanismo de corrección.

2.4. *Organismos independientes*

2.4.1. El BCE respalda las disposiciones de la Directiva propuesta que tienen por objeto reforzar el papel de los organismos independientes asignándoles un mandato más allá de sus tareas actuales en virtud del Reglamento (UE) n.º 473/2013. En particular, el BCE celebra el afianzamiento del principio de «cumplir o justificar» en el derecho de la Unión, pues fortalece el papel de los organismos independientes en el proceso de vigilancia presupuestaria. Sin embargo, el Reglamento (UE) n.º 473/2013 ya contempla el establecimiento de estos organismos independientes y les asigna varias tareas relacionadas. La Directiva propuesta, por tanto, no debe duplicar las disposiciones vigentes del derecho de la Unión, sino únicamente ampliar las tareas atribuidas a dichos organismos a fin de garantizar que son capaces de cubrir el ámbito de la Directiva propuesta.

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

Hecho en Fráncfort del Meno, el 11 de mayo de 2018.

El Presidente del BCE

Mario DRAGHI

⁽¹⁾ Véase el artículo 3, apartado 2, letra b), de la Directiva propuesta.