

Bruselas, 13 de septiembre de 2023
(OR. en)

10202/23

LIMITE

JUR 368
ECOFIN 564
UEM 169
TSGC 4

Expedientes interinstitucionales:

2023/0138(COD)

2023/0137(CNS)

2023/0136(NLE)

DICTAMEN DEL SERVICIO JURÍDICO¹

De: Servicio Jurídico

Asunto: Propuesta de incorporación al Derecho de la Unión del contenido del título III (Pacto Presupuestario) del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (TECG), mediante las propuestas 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, 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, y 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, presentadas por la Comisión

¹ El presente documento contiene asesoramiento jurídico protegido en virtud del artículo 4, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, que el Consejo de la Unión Europea no ha divulgado. El Consejo se reserva todos sus derechos respecto de cualquier publicación no autorizada.

I. INTRODUCCIÓN

1. El 26 de abril de 2023, la Comisión Europea presentó 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 Consejo², 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 excesivo³, y 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 miembros⁴ (conjuntamente denominadas, en lo sucesivo, «paquete de revisión de la gobernanza económica»).
2. Las propuestas tienen por objetivo *«dotar al marco de gobernanza de la UE de mayor sencillez (utilizando un único indicador operativo en forma de trayectoria de gasto neto y simplificando los requisitos de información, en particular mediante la introducción de un plan presupuestario estructural a medio plazo holístico, único e integrado), transparencia y eficacia, con una mayor implicación nacional y una mejor aplicación de las normas, permitiendo las reformas e inversiones, reduciendo al mismo tiempo las elevadas ratios de deuda pública de manera realista, gradual y sostenida»*⁵. Por otra parte, *«al aspirar al logro de unas finanzas públicas saneadas y sostenibles, y al fomento del crecimiento, el marco reformado responde asimismo a los principales objetivos del Pacto Presupuestario, que constituye el título III del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (TECG). Además, hay otros elementos de la legislación propuesta que mantienen el contenido del Pacto Presupuestario»*⁶.

² COM (2023) 240 final.

³ COM (2023) 241 final.

⁴ COM (2023) 242 final.

⁵ Exposición de motivos de la propuesta de Reglamento 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, p. 2.

⁶ *Ibíd.*, p. 3.

3. Las tres propuestas que forman el paquete de revisión de la gobernanza económica tienen por ello un considerando redactado en términos prácticamente idénticos que precisa que, conjuntamente, dichas propuestas *«establecen un marco reformado de gobernanza económica de la Unión que incorpora al Derecho de la Unión el contenido del título III, “Pacto Presupuestario”, del Tratado [de Estabilidad] (TECG) en la Unión Económica y Monetaria, de conformidad con su artículo 16»*⁷.
4. En este contexto, durante los trabajos preparatorios en curso en el Consejo sobre las propuestas, se han planteado en el Grupo de Consejeros Financieros las siguientes preguntas:
- i) ¿incorpora efectivamente el paquete de revisión de la gobernanza económica el contenido del Pacto Presupuestario, en el sentido previsto en el artículo 16 del TECG?
 - ii) ¿qué consecuencias tendría para el régimen jurídico del TECG la adopción del paquete de revisión de la gobernanza económica? y
 - iii) ¿seguiría siendo aplicable el artículo 7 del TECG en caso de que el paquete de revisión de la gobernanza económica sustituyera a dicho Tratado?
5. El Servicio Jurídico del Consejo (SJC) recuerda que ya analizó estas mismas cuestiones en su dictamen de 25 de abril de 2018⁸ sobre la 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.

⁷ Se trata del considerando 32 de la propuesta de Reglamento 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, del considerando 23 de la 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, y del considerando 8 de la 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.

⁸ 8336/18 (en lo sucesivo, «dictamen del SJC de 2018»).

6. Así pues, las preguntas relacionadas con los efectos que tendría en el estatuto jurídico de las disposiciones del TEGC la incorporación de estas al Derecho de la Unión de un modo que corresponda a su «contenido» han sido analizadas y contestadas ya en los apartados 30 a 39 y 41 del dictamen del SJC de 2018.

La segunda y la tercera preguntas indicadas *supra* se basan en la misma hipótesis, por lo que no hay en el paquete de revisión de la gobernanza económica ningún elemento nuevo que modifique las conclusiones a que se llegó al respecto en el mencionado dictamen. En consecuencia, el presente dictamen se centrará en la primera pregunta indicada *supra*, en lo que respecta a los elementos del paquete de revisión de la gobernanza económica que sean materialmente diferentes de la propuesta que fue objeto del dictamen del SJC de 2018. No obstante, para los aspectos pertinentes, el análisis del presente dictamen se sigue basando en el de 2018.

II. MARCO JURÍDICO Y ANTECEDENTES DE HECHO

7. El Tratado de Estabilidad entró en vigor el 1 de enero de 2013 y estableció la obligación de que las Partes Contratantes incorporasen en disposiciones nacionales vinculantes y permanentes, preferentemente de rango constitucional, una regla de equilibrio presupuestario en términos ajustados en función del ciclo, con un límite inferior de déficit estructural del 0,5 % del producto interior bruto (PIB), que puede llegar a ser del 1 % del PIB para los Estados miembros cuyo nivel de deuda sea muy inferior al 60 % del PIB y cuyas finanzas públicas presenten pocos riesgos en materia de sostenibilidad a largo plazo («regla de equilibrio presupuestario», artículo 3, apartado 1, del TEGC). El Tratado de Estabilidad exige además que la regla de equilibrio presupuestario se incorpore a los ordenamientos jurídicos nacionales *«mediante disposiciones que tengan fuerza vinculante y sean de carácter permanente, preferentemente de rango constitucional, o cuyo respeto y cumplimiento estén de otro modo plenamente garantizados a lo largo de los procedimientos presupuestarios nacionales»* (artículo 3, apartado 2, del TEGC).

Este requisito se completa con la obligación de garantizar que, en caso de desviación significativa, se active automáticamente un mecanismo corrector (artículo 3, apartado 2, del TEGC). La Comisión ha propuesto además una serie de principios comunes aplicables a los mecanismos nacionales de corrección presupuestaria, que tratan también de la función e independencia de las instituciones de supervisión⁹.

⁹ Comunicación de la Comisión, «Principios comunes aplicables a los mecanismos de corrección presupuestaria» [COM(2012) 342 final].

8. El Tratado de Estabilidad establece asimismo mecanismos específicos de control del cumplimiento —que permiten incoar ante el Tribunal de Justicia de la UE un procedimiento por incumplimiento de las obligaciones derivadas de dicho Tratado en caso de vulneración de la obligación de incorporar debidamente al ordenamiento jurídico nacional la regla de equilibrio presupuestario (artículo 8 del TCEG)—, además de compromisos de gobernanza de carácter más general, como los relativos a las votaciones en el marco del procedimiento de déficit excesivo (artículo 7 del TCEG), la coordinación previa de las reformas de la política económica (artículo 11 del TCEG) y la posibilidad de celebrar reuniones de la Cumbre del Euro (artículo 12 del TCEG)¹⁰.
9. El Tratado de Estabilidad estipula también que *«[e]n el plazo máximo de cinco años a partir de la fecha de entrada en vigor del presente Tratado, se adoptarán, sobre la base de una evaluación de la experiencia en su aplicación, las medidas necesarias, de conformidad con lo dispuesto en el [TUE] y en el [TFUE], a fin de incorporar el contenido del presente Tratado al marco jurídico de la Unión Europea»* (artículo 16 del TCEG).

¹⁰ Esta parte corresponde al apartado 6 del dictamen del SJC de 2018.

10. La Comisión considera que:

«Al basarse en la experiencia adquirida mediante la aplicación del TCEG por parte de los Estados miembros, la propuesta de paquete legislativo mantiene la orientación a medio plazo del Pacto Presupuestario como instrumento para lograr la disciplina presupuestaria y el fomento del crecimiento. El paquete incluye una dimensión específica por país reforzada destinada a intensificar la implicación nacional, en particular concediendo un papel más destacado a las instituciones fiscales independientes, que se basa en esencia en los principios comunes del Pacto Presupuestario propuestos por la Comisión de conformidad con el artículo 3, apartado 2, del TCEG. El análisis del gasto, excluidas las medidas discrecionales relativas a los ingresos, para la evaluación global del cumplimiento exigida por el Pacto Presupuestario se establece en el presente Reglamento. Al igual que en el Pacto Presupuestario, en el presente Reglamento las desviaciones temporales respecto del plan a medio plazo solo se permiten en circunstancias excepcionales. También en la misma línea que el Pacto Presupuestario, en caso de desviaciones significativas respecto del plan a medio plazo deben aplicarse medidas para corregir las desviaciones a lo largo de un período de tiempo determinado. El paquete hace más estricta la supervisión presupuestaria y los procedimientos de ejecución para cumplir el compromiso de promover unas finanzas públicas saneadas y sostenibles y un crecimiento sostenible e integrador. Así pues, la reforma del marco de gobernanza económica mantiene los objetivos fundamentales en materia de disciplina presupuestaria y sostenibilidad de la deuda establecidos en el TCEG»¹¹.

¹¹ Considerando 32 de la propuesta de Reglamento 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, considerando 23 de la 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, y considerando 8 de la 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.

III. ANÁLISIS JURÍDICO

11. Conviene hacer dos observaciones preliminares: en primer lugar, la obligación de tomar las medidas necesarias a fin de incorporar el «*contenido*» del TECG al marco jurídico de la Unión Europea, establecida en dicho Tratado, no puede restringir la potestad del legislador de la UE de adoptar, aplicando su facultad de apreciación, el marco de gobernanza económica que le parezca adecuado. Los acuerdos internacionales celebrados entre los Estados miembros no pueden poner en peligro la autonomía del ordenamiento jurídico de la Unión.
12. En segundo lugar, como explicó el SJC en el apartado 9 de su dictamen de 2018, *«corresponde a las Partes Contratantes en el TECG evaluar el significado y los efectos de las disposiciones que ellas mismas han negociado y ratificado»*. Al igual que en dicho dictamen, el SJC se limitará en el presente dictamen a exponer una serie de criterios de interpretación que permitan a las Partes Contratantes valorar si el paquete de revisión de la gobernanza económica que se ha propuesto incorporaría o no al ordenamiento jurídico de la Unión el «*contenido*» del Tratado de Estabilidad, en el sentido indicado en su artículo 16.
13. En primer lugar y ante todo, el artículo 2, apartado 1, del TECG establece que dicho Tratado se debe aplicar e interpretar de conformidad con los Tratados de la UE, en particular el principio de cooperación leal consagrado en el artículo 4, apartado 3, del TUE, y con el Derecho derivado de la UE. En segundo lugar, de acuerdo con el artículo 31, apartado 1, de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, la interpretación de los tratados, y por tanto la del TECG, debe hacerse atendiendo a su texto, contexto, objeto y fin: *«[u]n tratado deberá interpretarse [...] conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de [e]stos y teniendo en cuenta su objeto y fin»*.
14. Además, el artículo 32 de la Convención de Viena cita otros medios de interpretación que completan los mencionados en el apartado anterior, entre ellos los trabajos preparatorios del tratado en cuestión y las circunstancias de su celebración.

15. El término «*contenido*» se ha de interpretar, por tanto, de acuerdo con los criterios antes mencionados.
16. Los objetivos del TCEG se establecen en su artículo 1: i) reforzar el pilar económico de la unión económica y monetaria mediante la adopción de un conjunto de normas destinadas a promover la disciplina presupuestaria a través de un pacto presupuestario; ii) reforzar la coordinación de las políticas económicas de las Partes Contratantes, y iii) mejorar la gobernanza de la zona del euro. Estos tres objetivos pueden considerarse todos ellos elementos fundamentales del TCEG y, por consiguiente, parte de su contenido¹². Ahora bien, el paquete de revisión de la gobernanza económica tiene por objetivo, según sus considerandos, la incorporación exclusiva del título III del TCEG («Pacto Presupuestario»), que corresponde al primero de los tres objetivos del TCEG antes mencionados. Así pues, el análisis que figura a continuación se centrará en ese primer objetivo: la promoción de la disciplina presupuestaria a través de un pacto presupuestario.
17. Este objetivo queda plasmado, en esencia, en el artículo 3 del TCEG, que establece: i) una regla de equilibrio presupuestario, expresada en términos numéricos concretos (un límite inferior de déficit estructural del 0,5 % del PIB a precios de mercado); ii) la obligación de incorporar dicha regla al Derecho nacional a más tardar un año después de la entrada en vigor del Tratado «*mediante disposiciones que tengan fuerza vinculante y sean de carácter permanente, preferentemente de rango constitucional, o cuyo respeto y cumplimiento estén de otro modo plenamente garantizados a lo largo de los procedimientos presupuestarios nacionales*»; y iii) un mecanismo corrector automático.
18. El fin y el contenido a que se ha hecho referencia en los apartados anteriores deben interpretarse teniendo en cuenta el contexto en el que se negoció el TCEG. La Conferencia Intergubernamental encargada de negociar el TCEG se organizó en respuesta a la Declaración de los Jefes de Estado o de Gobierno de la zona del euro de 9 de diciembre de 2011, en la que estos expusieron su intención de establecer una arquitectura reforzada para la unión económica y monetaria, en particular a través del compromiso de establecer una nueva norma presupuestaria basada en el principio de que los presupuestos de las administraciones públicas han de estar equilibrados o con superávit. En la Declaración se especificaba que «*este principio se considerará respetado si, por norma general, el déficit estructural anual no excede del 0,5 % del producto interior bruto (PIB) nominal*»¹³.

¹² Esta parte corresponde a los apartados 10 a 14 del dictamen del SJG de 2018.

¹³ Esta parte corresponde al apartado 16 del dictamen del SJG de 2018.

19. En consecuencia, se puede considerar que el artículo 3 del TCEG constituye el «*contenido*» al que se refiere el artículo 16 del TCEG¹⁴.
20. A su vez, el paquete de revisión de la gobernanza económica que se ha propuesto reproduce varios elementos que forman parte del artículo 3 del TCEG. Tal como señala la Comisión: «*el marco reformado responde asimismo a los principales objetivos del Pacto Presupuestario, que constituye el título III del [TECG]. [...] Con una orientación a medio plazo basada en las dificultades específicas en materia de deuda de cada país, [la propuesta de Reglamento por el que se sustituye el Reglamento 1466/97] refleja en parte el requisito del Pacto Presupuestario de que se proponga la convergencia hacia posiciones a medio plazo que tengan en cuenta las dificultades en materia de deuda pública de cada país [artículo 3, apartado 1, letra b), del TCEG]. Si bien hace hincapié en el saldo estructural, el Pacto Presupuestario exige asimismo un análisis del gasto excluidas las medidas discrecionales relativas a los ingresos con vistas a la evaluación global del cumplimiento [artículo 3, apartado 1, letra b), del TCEG]; dicho análisis se mantiene en [la propuesta]. El Pacto Presupuestario solo permite desviaciones temporales del objetivo a medio plazo o de la trayectoria de ajuste hacia su consecución en circunstancias excepcionales [artículo 3, apartado 1, letra c), del TCEG], tal como se prevé en el [...] Reglamento [propuesto]. El Pacto Presupuestario establece que, en caso de que se observen desviaciones significativas respecto del objetivo a medio plazo o de la trayectoria de ajuste hacia dicho objetivo, deben aplicarse medidas para corregirlas en un plazo de tiempo determinado [artículo 3, apartado 1, letra e), del TCEG]. En esa misma línea, el marco reformado exige corregir las desviaciones respecto de la trayectoria de gasto neto fijada por el Consejo. Además, cuando esas desviaciones den lugar a un déficit superior al 3 % del PIB, el Estado miembro podría ser objeto de un procedimiento de déficit excesivo (PDE). [...] El Pacto Presupuestario establece que la Comisión y el Consejo participarán en el proceso de ejecución (artículo 5 del TCEG), como se indica en la propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1467/97 del Consejo»¹⁵.*

¹⁴ Como se indica en el apartado 17 del dictamen del SJC de 2018.

¹⁵ Exposición de motivos de la propuesta de Reglamento 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, pp. 3 y 4.

21. Teniendo en cuenta estos elementos, la Comisión llega a la conclusión de que *«puede considerarse que el marco de gobernanza económica reformado propuesto incorpora el contenido de las disposiciones fiscales del TCEG al marco jurídico de la UE, de conformidad con el artículo 16 del TCEG»*¹⁶.
22. También es de destacar que, a diferencia de la propuesta de Directiva por la que se establecen disposiciones para reforzar la responsabilidad fiscal y la orientación presupuestaria a medio plazo en los Estados miembros que se presentó en 2017, el paquete de revisión de la gobernanza económica propone que se utilicen únicamente reglamentos de la UE como instrumento para incorporar el *«contenido»* del Pacto Presupuestario en el ordenamiento de la Unión. En el apartado 18 del dictamen del SJC de 2018 se señalaba, en relación con la obligación establecida en el TCEG de incorporar la regla de equilibrio presupuestario *«mediante disposiciones que tengan fuerza vinculante y sean de carácter permanente, preferentemente de rango constitucional, o cuyo respeto y cumplimiento estén de otro modo plenamente garantizados a lo largo de los procedimientos presupuestarios nacionales»*, que el legislador de la UE, al elegir como instrumento una directiva, *«deja a los Estados miembros la elección de los métodos para la incorporación a la legislación nacional,»* [de modo que gozan] *«en virtud de la propuesta de un margen de discreción del que no disfrutaban al amparo del TCEG»*.
- A la inversa, en las propuestas a que se refiere el presente dictamen, los Estados miembros no tendrían tal margen de apreciación, ya que los reglamentos de la UE son obligatorios en todos sus elementos y directamente aplicables de conformidad con el artículo 288 del TFUE.
23. Hay, sin embargo, dos aspectos en los que el *«contenido»* del Pacto Presupuestario difiere del paquete de revisión de la gobernanza económica propuesto:
- en primer lugar, las propuestas de que se trata no imponen una regla presupuestaria numérica específica y obligatoria; y
 - en segundo lugar, las propuestas sustituyen la «regla del 1/20» como valor de referencia para la puesta en marcha del procedimiento de déficit excesivo por una referencia a las desviaciones respecto de la trayectoria de gasto neto, ya que la Comisión considera que la regla del 1/20 impone *«a algunos Estados miembros un esfuerzo presupuestario demasiado exigente»*¹⁷.

¹⁶ Ibíd.

¹⁷ Exposición de motivos de la propuesta de Reglamento 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, p. 4.

24. La cuestión fundamental que hay que plantearse es si, pese a las dos diferencias indicadas, el paquete de revisión de la gobernanza económica corresponde o no al «*contenido*» de las disposiciones presupuestarias del Tratado de Estabilidad. Para examinar esta cuestión deben tenerse en cuenta varios criterios.
25. La equivalencia de objetivos entre los dos regímenes es un criterio importante (basado en el denominado «planteamiento teleológico») para evaluar si el paquete de revisión de la gobernanza económica corresponde al «*contenido*» de las disposiciones pertinentes del TCEG y si la Comisión se ha basado por tanto en esa equivalencia al efecto que nos ocupa. Es indudable que tanto el TCEG como el paquete de revisión de la gobernanza económica que se ha propuesto comparten el objetivo de reducir la deuda pública y garantizar que se eviten déficits excesivos.
26. Sin embargo, como se señaló en el apartado 21 del dictamen del SJC de 2018, el hecho de que los dos mecanismos tengan objetivos comunes no supone necesariamente que utilicen los mismos medios para alcanzarlos. En este sentido, la condición necesaria para concluir que el paquete de revisión de la gobernanza económica recoge el «*contenido*» del título III del TCEG es que los planteamientos respectivos de estos dos instrumentos para alcanzar el objetivo común permitan obtener resultados equivalentes en términos económicos.
27. En esencia, como se señaló en el apartado 22 del dictamen del SJC de 2018, las Partes Contratantes han de estar convencidas de que, si se extinguiera la obligación internacional contraída mediante tratado y recogida actualmente en el artículo 3 del TCEG, los compromisos asumidos en virtud del paquete de revisión de la gobernanza económica permitirían alcanzar un resultado equivalente al derivado del Pacto Presupuestario.
28. Ahora bien, una valoración de este tipo no puede basarse en un examen de la equivalencia económica exclusivamente. Como se indicó en los apartados 23 a 29 del dictamen de 2018, han de hacerse dos reservas a este respecto.

29. En primer lugar, las Partes Contratantes deben tener en cuenta también los planteamientos en que se basan, en materia de gobernanza y aplicación, el TECG y el paquete de revisión de la gobernanza económica propuesto. Ambos instrumentos responden a modelos de gobernanza y aplicación muy diferentes. El TECG se basa en un parámetro numérico común que se conoce con antelación y que es aplicable a todas las Partes Contratantes por igual. Se trata de un modelo centralizado y basado en normas, elemento este que fue fundamental en las negociaciones del TECG (véase la Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de la zona del euro citada en el apartado 18). El paquete de revisión de la gobernanza económica que se propone se basa en un planteamiento descentralizado, donde las obligaciones se determinan de manera individualizada para cada Estado miembro, en asociación con las instituciones competentes de la UE (principalmente la Comisión).
30. En segundo lugar, como se analizó pormenorizadamente en el dictamen del SJC de 2018 en relación con el significado del término «*contenido*» en este contexto, *«la incorporación del “contenido” del TECG a la legislación de la Unión no podrá entenderse como cumplida solamente cuando se garantice la equivalencia de los resultados de los dos instrumentos jurídicos, cualquiera que sea el medio por el que se consiga, sino también cuando se asegure un elevado nivel de homogeneidad y de identidad entre los elementos materiales de ambos instrumentos»*¹⁸.
31. Por otra parte, el SJC considera que la obligación relativa a la incorporación del contenido recogida en el artículo 16 del TECG no puede interpretarse sin tener en cuenta el contexto en el que se enuncia. En este sentido, debe tenerse en cuenta que el texto de esa disposición contiene varios condicionantes importantes: en primer lugar, el proceso de incorporación debe basarse en *«una evaluación de la experiencia en [la] aplicación [del TECG]»*, y, en segundo lugar, ese proceso consiste en la adopción de *«las medidas necesarias [...] a fin de incorporar el contenido del [TECG] al marco jurídico de la Unión Europea»*.

¹⁸ Apartado 29 del dictamen del SJC de 2018. Véanse también los apartados 25 a 28 de dicho dictamen.

32. Así pues, el tenor de esta disposición obliga claramente a tener en cuenta la experiencia adquirida en la aplicación del Pacto Presupuestario a los efectos de su incorporación al Derecho de la Unión. A su vez, el cumplimiento de esta obligación presupone que el proceso de incorporación no puede concebirse como la transcripción mecánica del texto del TCEG en instrumentos legislativos de la UE. El texto establece además una obligación de medios («*las medidas necesarias [...] a fin de*»), en lugar de imponer un resultado final determinado. Estos dos elementos apuntan claramente a la necesidad de evaluar la equivalencia de las medidas de manera global, teniendo en cuenta el contexto en el que han de aplicarse las nuevas disposiciones de revisión de la gobernanza económica y la evolución de ese contexto, incluida la experiencia adquirida desde la firma del TCEG.

33. El paquete que nos ocupa se refiere expresamente en el preámbulo a una serie de elementos que son pertinentes para la aplicación del marco de gobernanza económica de la Unión¹⁹. El Consejo ha reconocido de manera explícita la necesidad de tener en cuenta esta experiencia reciente en la reforma que nos ocupa²⁰. Por lo tanto, estos elementos contextuales también son pertinentes a la hora de evaluar si las propuestas incorporan debidamente el «contenido» del TECG, a tenor del artículo 16 del TECG.

¹⁹ Considerando 5 de la 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, muy similar al considerando 5 de la propuesta de Reglamento 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: *«El marco de gobernanza económica de la Unión debe adaptarse para tener mejor en cuenta la creciente heterogeneidad de las situaciones presupuestarias, los riesgos para la sostenibilidad y otras vulnerabilidades en los distintos Estados miembros. La firme respuesta a la pandemia de COVID-19 en términos de actuación ha demostrado su eficacia a la hora de atenuar los daños económicos y sociales derivados de la crisis, pero [esta] ha dado lugar a un aumento significativo de las ratios de deuda de los sectores público y privado, lo que ha puesto de relieve la importancia de reducir estas ratios de deuda a niveles prudentes de manera gradual, sostenida y favorable al crecimiento y de compensar los desequilibrios macroeconómicos, prestando al mismo tiempo la debida atención a los objetivos sociales y de empleo. Paralelamente, es preciso adaptar el marco de gobernanza económica de la Unión de modo que contribuya a resolver las dificultades a medio y largo plazo a las que se enfrenta la Unión, incluida la consecución de una transición digital y ecológica justa, en particular con la aplicación de la Ley del Clima, la garantía de la seguridad energética, la autonomía estratégica abierta, la lucha contra el cambio demográfico, el refuerzo de la resiliencia social y económica y la aplicación de la brújula estratégica en materia de seguridad y defensa, todo lo cual requiere reformas y niveles elevados de inversión sostenidos en los próximos años».*

²⁰ Conclusiones del Consejo de 14 de marzo de 2023, Orientaciones para una reforma del marco de gobernanza económica de la UE, apartado 6: *«CONSIDERA que el marco de gobernanza económica y las nuevas medidas para profundizar en la unión económica y monetaria deben tener en cuenta los conocimientos adquiridos en las respuestas de la política económica de la Unión a crisis anteriores».*

IV. CONCLUSIÓN

34. Corresponde a las Partes Contratantes del TCEG evaluar el significado y los efectos de las disposiciones que ellas mismas han negociado y ratificado, incluida la obligación de adoptar las medidas necesarias para incorporar el «*contenido*» del título III de dicho Tratado al marco jurídico de la Unión Europea, tal como se establece en su artículo 16.
 35. Para determinar si el «*contenido*» del TCEG se ha incorporado o no efectivamente al Derecho de la Unión debe evaluarse si el artículo 3 del TCEG y las disposiciones presupuestarias del paquete de revisión de la gobernanza económica son o no equivalentes. A la hora de proceder a dicha evaluación, las Partes Contratantes deben tener en cuenta lo siguiente: el grado de equivalencia económica entre los dos mecanismos; la comparación entre los distintos modelos de gobernanza y aplicación que se establecen en el TCEG y los que se proponen en el paquete de revisión de la gobernanza económica; la interpretación del término inglés «*substance*» (traducido en determinadas versiones lingüísticas del TCEG con el significado de ‘contenido’) y el contexto general en el que se inscribe esta incorporación con arreglo al artículo 16 del TCEG, incluida la evaluación de la experiencia adquirida en la aplicación de dicho Tratado.
-