

Bruselas, 1 de abril de 2025  
(OR. en)

7672/25

ECOFIN 383  
UEM 103  
ECB

### NOTA DE TRANSMISIÓN

---

De: Por la secretaria general de la Comisión Europea, D.<sup>a</sup> Martine DEPREZ, directora

A: D.<sup>a</sup> Thérèse BLANCHET, secretaria general del Consejo de la Unión Europea

---

N.º doc. Ción.: C(2025) 2000 final

---

Asunto: COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN  
Dar cabida al aumento del gasto en defensa en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento

---

Adjunto se remite a las delegaciones el documento C(2025) 2000 final.

Adj.: C(2025) 2000 final



Bruselas, 19.3.2025  
C(2025) 2000 final

## **COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN**

**Dar cabida al aumento del gasto en defensa en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento**

## **1. Introducción**

**En un contexto de intensificación de las tensiones geopolíticas, con la guerra de agresión continuada de Rusia contra Ucrania y la amenaza que representa para la seguridad europea y mundial, Europa debe incrementar urgentemente sus capacidades de defensa.** Europa debe asumir la responsabilidad de su seguridad y defensa, a fin de garantizar la paz mediante la disuasión. Para ello, tenemos que invertir más en defensa, invertir mejor juntos e invertir más en Europa. El plan ReArmar Europa, anunciado por la presidenta de la Comisión Von der Leyen el 4 de marzo de 2025, podría movilizar cerca de 800 000 millones EUR para lograr una Europa segura y resiliente.

**La necesaria reconstrucción de la defensa europea tras décadas de inversión insuficiente y el aumento indispensable de la capacidad de producción de la industria europea de defensa requieren un aumento urgente del gasto europeo en defensa.** La financiación pública debe ser el primer impulsor de estos esfuerzos. El gasto medio de la UE en defensa ha aumentado significativamente en los últimos diez años, y alcanza a día de hoy, colectivamente, el objetivo de la OTAN del 2 % del PIB. Sin embargo, siguen existiendo diferencias importantes entre los Estados miembros y el gasto en defensa tendrá que seguir aumentando sustancialmente para hacer frente a los retos actuales y futuros en materia de seguridad. Además, este aumento del gasto en defensa solo ha beneficiado de manera limitada a los fabricantes europeos.

**La incidencia de la transición a niveles más elevados de gasto en defensa en los presupuestos de los Estados miembros puede tener cabida, en un futuro inmediato, en la flexibilidad que ofrece el actual marco fiscal de la UE.** Esta flexibilidad puede utilizarse para aumentar el gasto en defensa, siempre que no se ponga en peligro la sostenibilidad fiscal a medio plazo. En particular, el marco ofrece flexibilidad para permitir a los Estados miembros la *transición* a un nivel más elevado de gasto en defensa.

**La incidencia del aumento del gasto nacional en defensa, y en particular del gasto en inversión, puede verse acrecentada por la colaboración en el gasto de los Estados miembros y porque este aumento se destine a la industria europea.** La demanda conjunta en defensa garantiza economías de escala que permiten a los Estados miembros reducir costes y garantizar la interoperabilidad desde el principio. También ofrece la previsibilidad que la industria europea de defensa necesita para aumentar la capacidad de producción.

**La presente Comunicación propone un marco transparente para la aplicación de la flexibilidad en el marco fiscal de la UE.** Establece el alcance de los gastos adicionales, incluidos tanto los gastos de inversión como los corrientes, que pueden incluirse en la flexibilidad, así como su importe y duración globales. La utilización de esta flexibilidad debe ser supervisada por la Comisión y el Consejo, de manera simultánea al funcionamiento del marco fiscal de la UE, que comprende el seguimiento de las desviaciones presupuestarias causadas por otras categorías de gastos o ingresos. Una aplicación controlada y transparente de la flexibilidad apoyaría la

credibilidad de las nuevas normas y garantizaría la previsibilidad, también para los mercados financieros.

## **2. Una activación coordinada de la cláusula de salvaguardia nacional**

**La reforma del marco fiscal de la UE ofrece margen a los Estados miembro para abordar las prioridades estratégicas comunes y responder a los nuevos retos, incluido el gasto en defensa.** En particular, los Estados miembros con necesidades de ajuste fiscal pueden aplicar un ajuste más gradual si se comprometen a un conjunto específico de reformas e inversiones. Esta posibilidad se ha utilizado en cinco de los veintitrés planes nacionales a medio plazo presentados hasta la fecha. Además, en determinadas condiciones, la Comisión puede tener en cuenta los denominados factores pertinentes en su evaluación de la posibilidad de incoar un procedimiento de déficit excesivo. Uno de estos factores pertinentes es el aumento de la inversión en defensa<sup>1</sup>. Estos factores pertinentes también pueden tenerse en cuenta al recomendar una senda correctiva en el marco del procedimiento de déficit excesivo y al evaluar el cumplimiento de dicha senda<sup>2</sup>.

**En vista de la situación extraordinaria actual, la Comisión propone permitir una mayor flexibilidad para aumentar el gasto en defensa mediante una activación coordinada de la cláusula de salvaguardia nacional** [artículo 26 del Reglamento (UE) 2024/1263]<sup>3</sup>. La cláusula de salvaguardia nacional permite una desviación de la senda de gasto neto aprobada cuando «circunstancias excepcionales sobre las cuales no tenga ningún control el Estado miembro incidan de manera significativa en las finanzas públicas del Estado miembro de que se trate, siempre que dicha desviación no ponga en peligro la sostenibilidad fiscal a medio plazo»<sup>4</sup>. La guerra de agresión de Rusia contra Ucrania y la amenaza que representa para la seguridad europea son circunstancias excepcionales que escapan al control de los Estados miembros y que inciden de manera significativa en las finanzas públicas de los Estados miembros a través del consiguiente aumento del gasto en defensa, contraído o previsto. **Dado que todos los Estados miembros se ven afectados por esta situación excepcional y con vistas a maximizar la incidencia en la preparación en materia de defensa y la capacidad de producción de la industria de defensa**

---

<sup>1</sup> En el caso de los Estados miembros con una deuda superior al 60 % del PIB que incumplen el valor de referencia del déficit del 3 % del PIB, los factores pertinentes solo pueden tenerse en cuenta si el exceso por encima del 3 % del PIB es pequeño y temporal.

<sup>2</sup> Las recomendaciones del Consejo sobre los planes a medio plazo tienen en cuenta los aumentos previstos del gasto neto debido al registro estadístico específico de este gasto. Además, los aumentos inesperados pueden tenerse en cuenta en las evaluaciones periódicas del cumplimiento por parte de la Comisión.

<sup>3</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L\\_202401263](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401263)

<sup>4</sup> En cambio, la activación de la cláusula general de salvaguardia está vinculada a la existencia de «una grave recesión económica en la zona del euro o en la Unión en su conjunto» [artículo 25 del Reglamento (UE) 2024/1263], lo que no es el caso en la actualidad.

de la UE, se invita a todos los Estados miembros a hacer uso de la flexibilidad de manera coordinada.

**La activación de la cláusula de salvaguardia nacional permitiría a los Estados miembros desviarse de las sendas de gasto neto establecidas en sus planes a medio plazo o de la senda correctiva en el marco del procedimiento de déficit excesivo cuando ello se deba a un mayor gasto en defensa.** El Consejo activa la cláusula de salvaguardia nacional por recomendación de la Comisión, a petición del Estado miembro (recuadro 1). Tras la activación, se permitirá al Estado miembro desviarse de la senda de gasto neto aprobada o de la senda correctiva en el marco del procedimiento de déficit excesivo, determinándose los importes exactos cuando se disponga de los datos de ejecución presupuestaria, a fin de garantizar que la flexibilidad adicional se utilice únicamente para su finalidad prevista<sup>5</sup>. En la práctica, la desviación por el aumento del gasto en defensa se tendría en cuenta al evaluar el cumplimiento de la senda de gasto neto establecida en el marco del componente preventivo [Reglamento (UE) 2024/1263], o al evaluar la adopción de medidas eficaces en relación con el cumplimiento de la senda correctiva establecida en el marco del componente corrector [Reglamento (CE) n.º 1467/97]<sup>6</sup> en el caso de los Estados miembros sometidos a un procedimiento de déficit excesivo. No sería necesario revisar los planes nacionales a medio plazo ya aprobados.

**Si la cláusula de salvaguardia nacional se activa sobre la base de las condiciones anteriores, y en caso de que el déficit supere el 3 % del PIB o se produzca una desviación de la senda de gasto neto aprobada, debido a un aumento del gasto en defensa, la Comisión y el Consejo podrán decidir no llegar a una conclusión sobre si existe un déficit excesivo** [artículo 2, apartado 5, del Reglamento (CE) n.º 1467/97]. Esto es especialmente pertinente en el caso de los Estados miembros con una deuda superior al 60 % del PIB, para los que existen limitaciones a la consideración de los factores pertinentes a la hora de evaluar el cumplimiento del criterio de déficit. La decisión de incoar o no un procedimiento de déficit excesivo también debe tener en cuenta los riesgos para la sostenibilidad fiscal.

**A excepción del margen de maniobra adicional para el gasto en defensa, las reglas fiscales de la UE seguirán funcionando normalmente.** Las desviaciones de las sendas de gasto neto aprobadas distintas de las especificadas en la cláusula de salvaguardia nacional seguirían registrándose en la cuenta de control [artículo 22 del Reglamento (UE) 2024/1263] durante todo el período de activación de la cláusula de salvaguardia nacional<sup>7</sup>. Además, a fin de evitar la doble contabilidad, un aumento del gasto en defensa que se acoja a la flexibilidad en virtud de la cláusula de salvaguardia nacional no puede considerarse al mismo tiempo un factor pertinente en el marco

---

<sup>5</sup> Este sería el caso tanto de los Estados miembros cuyos planes a medio plazo han sido aprobados como de aquellos que aún deben presentarlo.

<sup>6</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:01997R1467-20240430>.

<sup>7</sup> De conformidad con lo dispuesto en el artículo 22, apartado 7, del Reglamento (UE) 2024/1263, las desviaciones debidas a un mayor gasto en defensa, que están permitidas en virtud de la cláusula de salvaguardia nacional, no se registrarían como débitos en la cuenta de control, sino que serían objeto de seguimiento como rúbrica *pro memoria*.

del procedimiento de déficit excesivo, cuando se evalúen las desviaciones de la senda de gasto neto no vinculadas a los aumentos del gasto en defensa.

### **Recuadro 1. Procedimiento para la activación de la cláusula de salvaguardia nacional con arreglo al artículo 26 del Reglamento (UE) 2024/1263**

La activación de la cláusula de salvaguardia nacional está sujeta a tres condiciones, a saber: i) que existan circunstancias excepcionales sobre las cuales no tenga ningún control el Estado miembro; ii) que estas circunstancias excepcionales incidan de manera significativa en las finanzas públicas del Estado miembro de que se trate, y iii) que la desviación de la senda de gasto neto establecida por el Consejo no ponga en peligro la sostenibilidad fiscal a medio plazo.

El primer paso para activar la cláusula de salvaguardia nacional es que el Estado miembro presente una solicitud. Estas solicitudes podrían ser coordinadas por el Consejo con vistas a tener solicitudes conjuntas de todos los Estados miembros interesados y contribuir a un proceso fluido y rápido.

Una vez recibidas las solicitudes, la Comisión evaluará que se cumplen las tres condiciones para la activación de la cláusula de salvaguardia nacional para cada Estado miembro y preparará recomendaciones de la Comisión para las recomendaciones del Consejo que activen las cláusulas de salvaguardia nacionales.

El Consejo podrá adoptar, por mayoría cualificada, las recomendaciones que activen las cláusulas de salvaguardia nacionales en un plazo de cuatro semanas a partir de las recomendaciones de la Comisión. En estas recomendaciones, el Consejo debe especificar un plazo para la desviación de la senda de gasto neto establecida por el Consejo. Cuando se cumpla el plazo de la desviación y siempre que persistan las circunstancias excepcionales, el Consejo podrá ampliar el período hasta un año durante el cual cada Estado miembro podrá desviarse de la senda de gasto neto establecida por el Consejo. El Consejo puede conceder la ampliación más de una vez.

### **3. Delimitación de la flexibilidad para un mayor gasto en defensa**

**La flexibilidad del gasto en defensa debe enmarcarse adecuadamente para preservar la credibilidad del marco fiscal de la UE y no poner en peligro la sostenibilidad fiscal a medio plazo.** La delimitación se refiere al alcance de los gastos de defensa que podrían acogerse a esta medida, al importe total y al período de aplicación. La flexibilidad adicional abarcaría los gastos de defensa, incluidos los financiados por préstamos concedidos por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y las posibles contribuciones de los Estados miembros a los instrumentos de la UE (existentes o futuros) que financian el gasto en defensa (por ejemplo, el Programa para la Industria de Defensa Europea).

**El gasto financiado por préstamos concedidos por el nuevo instrumento de Acción por la Seguridad de Europa (SAFE, por sus siglas en inglés) a través del refuerzo de la industria europea de defensa se beneficiarán automáticamente de la flexibilidad.**

*Ámbito de los gastos de defensa que pueden acogerse a la medida*

**Para la aplicación de la cláusula de salvaguardia nacional, la flexibilidad abarcaría el aumento del gasto total en defensa, incluidos tanto los gastos de inversión como los gastos corrientes.** El marco de supervisión fiscal de la UE se sustenta en las estadísticas de Eurostat basadas en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea. Por lo tanto, para la aplicación coherente de la cláusula de salvaguardia nacional, es esencial utilizar los datos de las cuentas nacionales, en particular las estadísticas recopiladas en la división 02 de la COFOG, «Defensa». La aplicación de la cláusula de salvaguardia nacional corresponderá a toda la categoría estadística de la división 02 de la COFOG, «Defensa», que es un concepto próximo al agregado utilizado por la OTAN<sup>8</sup>. Con arreglo a este enfoque, un aumento de las capacidades de defensa de los Estados miembros, ya sea mediante la incorporación de nuevo material e infraestructuras militares o mediante el aumento del personal militar y la mejora de su formación, daría lugar a un aumento del gasto en defensa medido por las definiciones de la COFOG y de la OTAN. Podría haber diferencias temporales entre las dos series debido al momento del registro del material militar: los datos de la COFOG se basan en las cuentas nacionales y, por lo tanto, son coherentes con los demás datos estadísticos utilizados en la supervisión económica y fiscal (en particular, el déficit y el gasto públicos), si bien esto no puede garantizarse en el caso de los datos de la OTAN<sup>9</sup>. Además, los datos de la COFOG están a disposición de todos los Estados miembros. Se invita a los Estados miembros a dar prioridad a la industria y a los proveedores de servicios europeos cuando adquieran material o servicios militares nuevos, a fin de garantizar que este aumento del gasto contribuya a la autonomía y la competitividad de la UE, en lugar de reforzar cualquier dependencia excesiva.

**Será fundamental disponer de datos adecuados.** Eurostat, en estrecha colaboración con las autoridades estadísticas nacionales, establecerá un proceso de recogida de datos. El punto de partida deben ser las categorías de Defensa del COFOG, teniendo en cuenta al mismo tiempo la definición de la OTAN y conservando la posibilidad de tratar las anomalías que pudieran atribuirse a diferencias en los respectivos sistemas de elaboración de informes anuales. El proceso debe

---

<sup>8</sup> La definición del gasto en defensa de la OTAN es ligeramente más amplia que la definición de defensa de la COFOG, ya que incluye las pensiones del personal militar y civil jubilados de los departamentos militares. También puede incluir, en determinadas condiciones, algunas operaciones de otras fuerzas, como tropas dependientes del Ministerio del Interior, policía nacional, guardacostas, etc. Al mismo tiempo, la definición de la OTAN excluye el gasto en defensa civil, que sí se incluye en la definición de la COFOG. Además, podría haber diferencias debido al momento de registro del gasto, en particular de material militar, ya que los informes de la OTAN no siguen las normas de contabilidad nacional en lo que respecta al momento del registro. Puede encontrarse más información sobre las definiciones respectivas en el [Manual COFOG de Eurostat](#) y en el [sitio web de la OTAN](#).

<sup>9</sup> En las cuentas nacionales, la incidencia del material militar en el gasto público y el déficit suele producirse en el momento de su entrega, que lo es también de cambio de titularidad, y no en el momento del pago en efectivo.

ajustarse a los plazos de las notificaciones del PDE. El procedimiento debe incluir el suministro oportuno de datos por parte de las autoridades pertinentes, en particular los Ministerios de Defensa y los Ministerios de Hacienda, a las oficinas nacionales de estadística. Para garantizar que todos los gastos relacionados con las prioridades establecidas por el Consejo Europeo se beneficien de la activación de la cláusula de salvaguardia nacional, los Estados miembros deben notificar a Eurostat todos los gastos relacionados con la defensa que deben contabilizarse en la clasificación correspondiente a defensa de la COFOG y los gastos realizados en el marco del Instrumento SAFE en las categorías «productos de defensa» y «otros productos con fines de defensa», tal como se definen en la propuesta de Reglamento por el que se crea el Instrumento SAFE. Cuando resulte necesario, Eurostat debe desarrollar nuevas orientaciones sobre la notificación de estos gastos, en cooperación con las autoridades estadísticas nacionales.

### *El nivel máximo de flexibilidad*

**La flexibilidad en el marco de la cláusula de salvaguardia nacional debe limitarse al 1,5 % del PIB respecto de la senda de gasto neto establecida por el Consejo, y debe dedicarse a aumentar el gasto en defensa.** El aumento del gasto en defensa amparado en la flexibilidad en virtud de la cláusula de salvaguardia nacional se calcularía en relación con el ejercicio de referencia (véase más adelante) hasta un máximo del 1,5 % del PIB en cada año de activación de la cláusula. Los aumentos superiores a ese importe estarían sujetos a las evaluaciones de cumplimiento normales. Este máximo es necesario para garantizar que no se ponga en peligro la sostenibilidad fiscal, y permite al mismo tiempo que todos los Estados miembros se beneficien de la flexibilidad a medida que avanzan hacia un nivel más elevado de gasto en defensa. El límite máximo se aplicará a la senda de gasto neto, tras deducir la incidencia de la salvaguardia de la sostenibilidad de la deuda y la salvaguardia de resiliencia del déficit. Estas salvaguardias fueron introducidas por el Reglamento (UE) 2024/1263 para garantizar que los Estados miembros apliquen un ajuste fiscal mínimo, que puede ser más estricto que lo exigido por el enfoque basado en la sostenibilidad<sup>10</sup>. No tener en cuenta estas salvaguardias a la hora de determinar la flexibilidad que puede concederse durante la activación de la cláusula de salvaguardia nacional garantizaría que la condición de

---

<sup>10</sup> Los requisitos basados en la sostenibilidad garantizan que la senda de gasto neto de un Estado miembro: i) sitúe o mantenga la deuda de las administraciones públicas en una senda descendente verosímil al final del período de ajuste o la mantenga en niveles prudentes por debajo del 60 % del PIB, y ii) sitúe y mantenga el déficit público por debajo del 3 % del PIB a medio plazo. Además, la senda de gasto neto de un Estado miembro con una deuda superior al 60 % del PIB o un déficit superior al 3 % del PIB debe cumplir una salvaguardia de la sostenibilidad de la deuda y una salvaguardia de resiliencia del déficit. La salvaguardia de la sostenibilidad de la deuda exige que la ratio deuda pública/PIB disminuya en un importe medio anual mínimo de un punto porcentual del PIB, siempre que la ratio deuda pública/PIB supere el 90 % del PIB, o medio punto porcentual del PIB, siempre que la ratio deuda pública/PIB se mantenga entre el 60 % y el 90 % del PIB. La salvaguardia de resiliencia del déficit requiere que el ajuste fiscal continúe hasta que el Estado miembro alcance un nivel de déficit que proporcione un margen común de resiliencia en términos estructurales del 1,5 % del PIB en relación con el valor de referencia del déficit del 3 % del PIB. La mejora anual del saldo primario estructural para alcanzar el margen exigido debe ser de 0,4 puntos porcentuales del PIB, que se reducirá a 0,25 puntos porcentuales del PIB en caso de ampliación del período de ajuste.

sostenibilidad de la cláusula de salvaguardia nacional se aplique por igual a todos los Estados miembros.

### ***Duración de la activación de la cláusula de salvaguardia nacional***

**La flexibilidad prevista para los gastos de defensa en la cláusula de salvaguardia nacional estaría disponible durante un período de cuatro años a partir de 2025.** Dada la urgente necesidad de aumentar sustancialmente el gasto en defensa, teniendo en cuenta al mismo tiempo el tiempo necesario para llevar a cabo los proyectos de inversión en defensa, un período de cuatro años parece adecuado para la transición a un nivel estructuralmente más elevado de gasto en defensa. Transcurrido ese período, los Estados miembros tendrían que mantener el nivel de gasto más elevado mediante reasignación gradual de prioridades en sus presupuestos nacionales, a fin de salvaguardar la sostenibilidad fiscal. Un período de cuatro años para la activación de la cláusula de salvaguardia nacional también está en consonancia con la duración por defecto de los planes nacionales a medio plazo, lo que refleja el vínculo entre la cláusula de salvaguardia nacional y dichos planes. La legislación permite una revisión de la situación antes del fin del plazo, con el fin de considerar la posibilidad de una ampliación.

**Al mismo tiempo, si bien los contratos relativos a material militar pueden firmarse durante el período de activación de la cláusula de salvaguardia nacional, la entrega de algunos de esos equipos podría producirse en una fase posterior, lo que no afectaría a las finanzas públicas hasta después del período de cuatro años de activación de la cláusula.** Para hacer frente a esta eventualidad, la flexibilidad concedida en virtud de la cláusula de salvaguardia nacional también debe aplicarse a los gastos de defensa vinculados a dicha entrega posterior, siempre que los contratos correspondientes se hayan firmado durante el período de activación de la cláusula y sobre la base de un informe preciso de los Estados miembros afectados. El gasto adicional en defensa tendría que mantenerse dentro del máximo del 1,5 % del PIB mencionado anteriormente.

### ***El ejercicio de referencia***

**El aumento de los gastos de defensa desde 2021 se tendría en cuenta, ya que es el año inmediatamente anterior a las circunstancias excepcionales que desencadenaron la activación de la cláusula de salvaguardia nacional.** La utilización de este año de referencia garantizaría la igualdad de trato de los Estados miembros que ya han aumentado su gasto en defensa desde el inicio de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania. Por lo tanto, al evaluar el exceso del crecimiento del gasto neto observado en la senda de gasto neto adoptada por el Consejo para los años 2025 a 2028, la Comisión tendría en cuenta el aumento del gasto en defensa desde 2021. Si el exceso de crecimiento del gasto neto observado pudiera explicarse totalmente por un aumento del gasto en defensa y dicho exceso se mantuviera por debajo del máximo del 1,5 % del PIB, la Comisión no recomendaría medidas de ejecución.

#### 4. Conclusiones

**Se invita a los Estados miembros a que presenten sus solicitudes de activación de la cláusula de salvaguardia nacional a más tardar a finales de abril.** Estas solicitudes podrían ser coordinadas por el Consejo con vistas a tener solicitudes conjuntas de todos los Estados miembros interesados. La Comisión está dispuesta a evaluar rápidamente las solicitudes recibidas y a adoptar recomendaciones de recomendaciones del Consejo en junio, para su adopción por el Consejo en julio.