COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 4.6.2025
COM(2025) 606 final

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

por la que se autoriza a Finlandia a desviarse de las tasas máximas de crecimiento del gasto neto establecidas por el Consejo en virtud del Reglamento (UE) 2024/1263 (Activación de la cláusula de salvaguardia nacional)

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

por la que se autoriza a Finlandia a desviarse de las tasas máximas de crecimiento del gasto neto establecidas por el Consejo en virtud del Reglamento (UE) 2024/1263 (Activación de la cláusula de salvaguardia nacional)

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 121,

Visto el Reglamento (UE) 2024/1263, y en particular su artículo 26,

Vista la Recomendación de la Comisión Europea,

Considerando lo siguiente:

(1) Los elementos fundamentales del marco de gobernanza económica de la UE reformado son el Reglamento (UE) 2024/1263 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la coordinación eficaz de las políticas económicas y a la supervisión presupuestaria multilateral[1], junto con el Reglamento (CE) n.º 1467/97 relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo, en su versión más reciente[2], y la Directiva 2011/85/UE del Consejo sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros, en su versión más reciente[3]. El marco trata de garantizar la sostenibilidad de la deuda pública y el crecimiento sostenible e inclusivo a través de reformas e inversiones. Promueve la implicación nacional y se centra en el medio plazo, lo que se combina con un control del cumplimiento efectivo y coherente de la normativa aplicable.

(2) Las tasas máximas de crecimiento del gasto neto establecidas en una recomendación del Consejo de conformidad con el artículo 17, apartado 1, o el artículo 19 del Reglamento (UE) 2024/1263 son la referencia operativa única para la supervisión fiscal anual de cada Estado miembro y ocupan un lugar central en el nuevo marco de gobernanza económica. Las tasas máximas de crecimiento del gasto neto establecidas en dicha Recomendación del Consejo establecen una restricción presupuestaria para cuatro o cinco años, que se basa en un período de ajuste de cuatro años que, en caso de prórroga, puede ampliarse por un período adicional de hasta tres años.

---

1 Reglamento (UE) 2024/1263 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2024, 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 (DO L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

2 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, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1997/1467/2024-04-30).

3 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,ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/85/2024-04-30).

(3) El marco prevé flexibilidad en la aplicación de las normas en caso de circunstancias excepcionales sobre las cuales no tenga ningún control el Estado miembro e incidan de manera significativa en las finanzas públicas, de conformidad con el artículo 26 del Reglamento (UE) 2024/1263. En este último caso, previa solicitud de un Estado miembro y sobre la base de una recomendación de la Comisión basada en su análisis, el Consejo podrá, en el plazo de cuatro semanas desde la recomendación de la Comisión, adoptar una recomendación que permita a un Estado miembro desviarse de las tasas máximas de crecimiento del gasto neto establecidas por el Consejo cuando i) circunstancias excepcionales sobre las cuales no tenga ningún control el Estado miembro ii) incidan de manera significativa en las finanzas públicas del Estado miembro de que se trate, iii) siempre que dicha desviación no ponga en peligro la sostenibilidad fiscal a medio plazo. El Consejo debe fijar un plazo para dicha desviación.

(4) Los jefes de Estado o de Gobierno, que se reunieron en Versalles el 10 y el 11 de marzo de 2022, se comprometieron a reforzar las capacidades de defensa de Europa en vista de la agresión militar de Rusia contra Ucrania. Estos objetivos se reiteraron en la Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa. En sus Conclusiones sobre la defensa europea de 6 de marzo de 2025, el Consejo Europeo acogió con satisfacción la intención de la Comisión de proponer la activación, de manera coordinada, de la cláusula de salvaguardia nacional en virtud del Pacto de Estabilidad y Crecimiento como medida inmediata.

(5) En su Comunicación de 19 de marzo de 2025[4], la Comisión invitó a todos los Estados miembros a hacer uso de la flexibilidad que ofrece la cláusula de salvaguardia nacional de manera coordinada con vistas a maximizar sus efectos en las capacidades de defensa de la UE. Esta flexibilidad tiene por objeto facilitar la transición a niveles más elevados de gasto en defensa que sean de carácter permanente. Dicha Comunicación explica que la activación de la cláusula de salvaguardia nacional permitiría a los Estados miembros desviarse de las tasas máximas de crecimiento del gasto neto establecidas por el Consejo cuando refrendó los planes fiscales-estructurales a medio plazo o cuando estableció las sendas correctivas en el marco del procedimiento de déficit excesivo, en la medida en que esta desviación esté justificada por un aumento del gasto en defensa en relación con el año de referencia y que el exceso anual hasta 2028 no supere el 1,5 % del PIB. 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, permitiendo al mismo tiempo a todos los Estados miembros beneficiarse de la flexibilidad a medida que avanzan hacia un nivel más elevado de gasto en defensa. Los importes exactos se determinarán cuando se disponga de los datos de resultado de la ejecución presupuestaria, a fin de garantizar que la flexibilidad adicional solo se utilice para los fines previstos.

(6) La Recomendación del Consejo de 21 de enero de 2025[5] refrendó la senda del gasto neto de Finlandia.

---

4 Comunicación de la Comisión C(2025) 2000 final, de 19 de marzo de 2025.

5 Recomendación del Consejo, de 21 de enero de 2025, por la que se aprueba el plan fiscal-estructural nacional a medio plazo de Finlandia (DO C, C/2025/656, 10.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/656/oj).

(7) El 30 de abril de 2025, Finlandia presentó una solicitud al Consejo y a la Comisión de activación de la cláusula de salvaguardia nacional.

(8) En su solicitud, Finlandia expone que, en un contexto de intensificación de las tensiones geopolíticas, la guerra de agresión continuada de Rusia contra Ucrania y su amenaza para la seguridad europea constituyen un reto existencial para la Unión, que requiere un aumento significativo del gasto en defensa. Esta situación constituye una circunstancia excepcional sobre la cual no tienen ningún control los Estados miembros.

(9) En su solicitud, Finlandia facilita datos sobre el gasto total en defensa (Cuadro 1). Además, Finlandia reconoce que su plan a medio plazo ya incluye aumentos significativos del gasto en defensa para los próximos años. En consecuencia, el aumento del gasto en defensa incide de manera significativa en las finanzas públicas de Finlandia.

Cuadro 1: Gasto total en defensa de Finlandia

	2021 a	2022 a	2023 a	2024 b	2025 c
Gasto total de las administraciones públicas en defensa (% del PIB)	1,2	1,2	1,4	1,6	2,1

Fuente: a: Eurostat; b: Información facilitada al Consejo y a la Comisión por Finlandia.

(10) Finlandia estima que el aumento del gasto total en defensa como ratio del PIB de 2021 a 2025 supondrá alrededor de 0,9 puntos porcentuales y, por consiguiente, contribuirá a empeorar el saldo del sector público y aumentar la deuda pública.

(11) Si no varían las demás condiciones, un aumento del gasto durante el período de aplicación de la cláusula de salvaguardia nacional dará lugar a un aumento de la deuda pública y del déficit al final de ese período. Las proyecciones indicativas elaboradas por la Comisión, suponiendo de aquí a 2028 una absorción lineal de todo el aumento del gasto público permitido por la presente Recomendación, apuntan a que, en 2028, la ratio déficit/PIB y la ratio deuda/PIB serían superiores en 2,1 y 4,4 puntos porcentuales, respectivamente, que si el gasto neto creciera en consonancia con la senda previa propuesta por la Comisión establecida en la Recomendación C/2025/656 del Consejo. Esto requeriría probablemente un ajuste fiscal adicional tras el período de activación de la cláusula de salvaguardia nacional a fin de cumplir los requisitos del marco fiscal, en particular para lograr que la ratio de deuda se sitúe o se mantenga en una senda descendente verosímil, o se mantenga en niveles prudentes por debajo del 60 % del PIB y que el déficit se mantenga por debajo del 3 % del PIB y por debajo del valor de referencia, a medio plazo. Finlandia reconoce que, de cara al futuro, un gasto en defensa estructuralmente mayor puede requerir políticas para preservar la sostenibilidad fiscal y el cumplimiento de las reglas fiscales a medio plazo.

(12) Para establecer la senda de gasto neto determinada por el Consejo, se tuvieron en cuenta la salvaguardia de sostenibilidad de la deuda y la salvaguardia de resiliencia del déficit de los artículos 7 y 8 del Reglamento (UE) 2024/1263. La desviación permitida debe calcularse sin tener en cuenta la incidencia de la salvaguardia de sostenibilidad de

la deuda y de la salvaguardia de resiliencia del déficit. Estas salvaguardias, establecidas en el Reglamento (UE) 2024/1263 para garantizar que los Estados miembros apliquen un ajuste fiscal mínimo, pueden ser más estrictas que lo que exige el enfoque basado en la sostenibilidad. 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 garantiza que la condición de sostenibilidad de la cláusula de salvaguardia nacional se aplica por igual a todos los Estados miembros. Según la Comisión, si no se tuviese en cuenta la incidencia de la salvaguardia de sostenibilidad de la deuda y la salvaguardia de resiliencia del déficit, las tasas máximas de crecimiento del gasto neto establecidas por el Consejo serían las indicadas en el cuadro 2.

Cuadro 2: Crecimiento máximo del gasto neto

con y sin la salvaguardia de sostenibilidad de la deuda y la salvaguardia de resiliencia del déficit

(tasas de crecimiento anual y acumulado, en términos nominales)

		2025	2026	2027	2028
Como establece la Recomendación del Consejo por la que se aprueba el plan fiscal-estructural nacional a medio plazo de Finlandia a)					
	Anual	1,6	1,9	2,6	2,6
	Acumulado (*)	5,3	7,4	10,1	13,0
Sin tener en cuenta la incidencia de la salvaguardia de sostenibilidad de la deuda y la salvaguardia de resiliencia del déficit b)					
	Anual	2,6	2,7	2,7	2,8
	Acumulado (*)	6,4	9,2	12,2	15,2
(*) Las tasas de crecimiento acumulado se calculan con respecto al año de base 2023.					

Fuente: a) Recomendación del Consejo de 21 de enero de 2025 por la que se aprueba el plan fiscal-estructural nacional a medio plazo de Finlandia; b) datos facilitados por la Comisión.

(13) Los datos sobre el gasto en defensa de las administraciones públicas son recogidos y publicados por las autoridades estadísticas nacionales y Eurostat de conformidad con la Clasificación Internacional de las Funciones de las Administraciones Públicas (COFOG)[6] en el marco del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales (SEC 2010)[7]. Estos datos son adecuados a la hora de evaluar cómo la evolución del gasto en defensa afecta al déficit, la deuda y el gasto públicos y conceptos relacionados. Eurostat, en estrecha cooperación con las autoridades estadísticas nacionales, establecerá un proceso de recogida de datos. El punto de partida debe ser las categorías de defensa de la COFOG, teniendo también en cuenta la definición de la OTAN y manteniendo la posibilidad de resolver las anomalías que puedan resultar atribuibles a las diferencias en los respectivos sistemas de comunicación de información anual. El proceso de

6 *Manual on sources and methods for the compilation of COFOG statistics — Classification of the Functions of Government (COFOG)*, edición de 2019.

7 Reglamento (UE) n.º 549/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 174 de 26.6.2013, p. 1).

recogida de datos debe ajustarse a los plazos de comunicación de información del procedimiento de déficit excesivo.

(14) Además, algunos de los contratos relativos a material militar firmados durante el período de activación de la cláusula de salvaguardia nacional pueden conllevar la entrega en una fase posterior, por lo que afectan a las finanzas públicas únicamente tras la finalización del período de activación de la cláusula. Para atender a esta posibilidad, la flexibilidad concedida en virtud de la cláusula de salvaguardia nacional también debe aplicarse a los gastos en defensa vinculados a dicha entrega posterior, siempre que los contratos correspondientes se hayan firmado durante el período de activación de la cláusula y que este gasto en defensa diferido se mantenga dentro del límite máximo global mencionado anteriormente.

(15) Los gastos financiados por préstamos concedidos en el marco del nuevo Instrumento de Acción por la Seguridad de Europa (SAFE)[8] para el refuerzo de la industria europea de defensa se beneficiarían automáticamente de la flexibilidad antes mencionada. A tal fin, los Estados miembros deberían comunicar a Eurostat de todos los gastos relacionados con la defensa 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.

(16) La presente Recomendación no modifica las definiciones de déficit público, deuda pública ni gasto neto, ni los conceptos conexos. Los datos basados en estos conceptos deben ser recogidos y comunicados por Finlandia de conformidad con los Reglamentos (UE) 2024/1263, (CE) n.º 479/2009 y (UE) n.º 549/2013.

RECOMIENDA:

1. Que se autorice a Finlandia, durante el período 2025-2028, a desviarse de las tasas máximas de crecimiento del gasto neto establecidas en la Recomendación del Consejo C/2025/656[9] y a rebasarlas, en la medida en que el importe del gasto neto por encima de dichas tasas máximas de crecimiento no sea superior a la suma de:

a) i) el aumento del gasto en defensa en porcentaje del PIB desde 2021; ii) siempre que la desviación por encima de las tasas máximas de crecimiento del gasto neto no supere el 1,5 % del PIB.

b) la incidencia en las tasas máximas de crecimiento del gasto neto de la salvaguardia de sostenibilidad de la deuda y la salvaguardia de resiliencia del déficit, establecidas en el artículo 7 y el artículo 8 del Reglamento (UE) 2024/1263.

2. En los años posteriores a 2028, Finlandia podrá seguir desviándose y rebasando las tasas máximas de crecimiento del gasto neto establecidas por una Recomendación del Consejo de conformidad con los artículos 17 o 19 del Reglamento (UE) 2024/1263, en la medida en que el importe del gasto neto por encima de dichas tasas máximas de

[8] Reglamento (UE) 2025/... del Consejo por el que se establece la Acción por la Seguridad de Europa (SAFE) mediante el refuerzo del Instrumento para la Industria Europea de Defensa.

[9] Recomendación del Consejo, de 21 de enero de 2025, por la que se aprueba el plan fiscal-estructural nacional a medio plazo de Finlandia (DO C, C/2025/656, 10.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/656/oj).

crecimiento esté relacionado con entregas de material militar objeto de un contrato anterior al final de 2028 y se mantenga dentro del límite máximo global mencionado anteriormente.

3. De conformidad con el artículo 22, apartado 7, del Reglamento (UE) 2024/1263, las desviaciones con respecto a las tasas máximas de crecimiento del gasto neto establecidas por el Consejo que se autorizan en la presente Recomendación no se registrarán como débitos en la cuenta de control de Finlandia.

4. A fin de garantizar el correcto registro del gasto adicional, Finlandia debe incluir datos reales y previstos sobre el gasto total en defensa (división 2 de la COFOG) e inversión en defensa (división 2 P.51 de la COFOG) y el gasto que vaya a financiarse mediante préstamos SAFE que no esté comprendido en la división 2 de la COFOG:

   a) para los años T – 4, T – 3, T – 2 y T – 1 (siendo T el año en curso), en las comunicaciones de información a la Comisión (Eurostat), de conformidad con el Reglamento (CE) n.º 479/2009 del Consejo;

   b) para los años 2021 a T (año en curso), en los planes fiscales-estructurales nacionales a medio plazo y en los informes anuales de situación, de conformidad con el artículo 11, apartado 1, el artículo 15 y el artículo 21, apartado 1, del Reglamento (UE) 2024/1263;

   c) para los años T (año en curso) y T + 1, en los proyectos de plan presupuestario, de conformidad con el Reglamento (UE) n.º 472/2013.

El destinatario de la presente Recomendación es Finlandia.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo
La Presidenta/El Presidente