



Apuntes

Sobre el Plan ReArm Europe / Readiness 2030: (I) la activación de la cláusula de escape nacional

INMACULADA LÓPEZ

Apuntes Fedea 2025/17

Abril de 2025

fedea

*Las opiniones recogidas en este documento son las de sus autores
y no coinciden necesariamente con las de Fedea.*

Sobre el Plan *ReArm Europe/Readiness 2030*:

(I) la activación de la cláusula de escape nacional

Inmaculada López*
Abril de 2025

Resumen

En su última reunión el pasado 20 de marzo, el Consejo Europeo acordó por unanimidad acelerar los trabajos para reforzar la capacidad de defensa de Europa de manera “decisiva” a lo largo de los próximos cinco años. Hasta el momento, los acuerdos del Consejo Europeo se enfocan hacia las medidas del Plan *Rearm Europe/Readiness 2030*, propuesto por la Comisión Europea, sobre las distintas vías para financiar un fuerte y rápido aumento del gasto en defensa de los estados miembros de la UE que, entre otros objetivos, permita cumplir con el nuevo compromiso de la OTAN que previsiblemente se adoptará en la próxima cumbre de la Haya, a finales de junio, que podría consistir en fijar el nuevo objetivo del gasto en defensa de sus países miembros en torno, o algo por encima, del 3% del PIB, en un plazo de tiempo también por determinar.

Para afrontar los colosales retos a los que se enfrentan los países europeos en el ámbito de la defensa será necesario un incremento sustancial del gasto. El reto más inmediato es decidir sobre el apoyo financiero y militar que se va a proporcionar a Ucrania hasta que acabe la guerra, una vez que la administración estadounidense ha puesto fin a los envíos de material militar y ha cerrado a cal y canto el grifo para cubrir las necesidades financieras de Ucrania; hay que asegurar, también, un sitio para la Unión Europea en las negociaciones para poner fin a la guerra en Ucrania y, relacionado con ello, hay que definir el papel de los países europeos y de la Unión para garantizar la seguridad de Ucrania cuando acabe la guerra. Por si todo esto fuera poco, Europa deberá asumir la responsabilidad de su propia seguridad, delegada a EEUU durante décadas, lo que requiere diseñar y poner en marcha una profunda reorganización de la OTAN para reforzar su pilar europeo, reemplazando las capacidades militares y el papel clave de EEUU. Esto, a su vez, requerirá un rápido salto tecnológico de la industria de defensa europea y un fuerte aumento de su capacidad productiva, que permita reducir la histórica dependencia de las fuerzas armadas europeas de la industria de defensa estadounidense, algo que no podrá hacerse de la noche a la mañana; costará bastantes años, si no décadas.

La puesta en marcha del Plan exigirá la activación coordinada de la “cláusula nacional de escape”, para permitir que los gastos de defensa de los países de la UE puedan aumentar de forma sustancial y con rapidez sin incumplir las reglas fiscales. La Comisión propone que los estados miembros soliciten la activación para antes de finales de abril. En España, en cumplimiento del Artículo 135.4 de la Constitución, esto requerirá, que el Congreso de los diputados de luz verde a la activación, apreciando por mayoría absoluta de sus miembros que estamos en una situación de emergencia que justifica flexibilizar las reglas fiscales.

* Inmaculada López es Técnico Comercial y Economista del Estado. Fue *Senior Economic Advisor* del Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y de Seguridad y Vicepresidente de la Comisión Europea, Josep Borrell, durante el período 2019-2024.

Introducción

En su última reunión el pasado 20 de marzo, el Consejo Europeo acordó por unanimidad acelerar los trabajos para reforzar la capacidad de defensa de Europa de manera “decisiva” a lo largo de los próximos cinco años.¹

Hasta el momento, los acuerdos del Consejo Europeo en el ámbito de la defensa se centran especialmente en las medidas del Plan “Rearm Europe/Readiness 2030, propuesto por la Comisión Europea sobre las distintas vías para financiar un fuerte y rápido aumento del gasto en defensa de los estados miembros de la UE que, entre otros objetivos, permita cumplir con el nuevo compromiso de la OTAN que previsiblemente se adoptará en la próxima cumbre de la Haya, a finales de Junio, que podría consistir en fijar el nuevo objetivo del gasto en defensa de sus países miembros en torno, o algo por encima, del 3% del PIB, en un plazo de tiempo también por determinar.

La acción más inmediata prevista en el Plan ReArm Europe es la activación coordinada de la “cláusula nacional de escape”², para permitir que los gastos de defensa de los países miembros de la UE puedan aumentar con rapidez sin incumplir las reglas fiscales de la Unión. La Comisión ya ha elaborado su propuesta (*“Accommodating increased defence expenditure within the Stability and Growth Pact”*)³ que deberá ser aprobada por el Consejo próximamente.

Según la propuesta de la Comisión, cada país, individualmente deberá solicitar la activación de su cláusula nacional a la Comisión antes de finales de este mes de abril. En España, como se explica más adelante, esto requerirá que el Congreso de los diputados de luz verde a la activación con el apoyo de la mayoría absoluta de diputados, en cumplimiento del Artículo 135 de la Constitución; y que la AIReF (Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, elabore previamente el informe sobre la concurrencia de las circunstancias excepcionales que justifican en la actualidad la relajación de las reglas fiscales, en cumplimiento del artículo 22 de la Ley orgánica que creó este organismo.⁴

Los retos de la UE en un momento histórico.

Estamos, sin duda, ante una fase decisiva para el futuro de la Unión Europea. Tres años después de la invasión de Ucrania, la economía rusa se ha transformado en una economía de guerra al servicio de las aspiraciones imperialistas de su líder Vladimir Putin, que pretende extender el área de influencia rusa, más allá de Ucrania, a varios países

¹ [20250320-european-council-conclusions-en.pdf](#)

² [20250306-european-council-conclusions-en.pdf](#)

³ [a57304ce-1a98-4a2c-aed5-36485884f1a0_en](#)

⁴ [BOE-A-2013-11935 Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.](#)

Europeos, pretensión que, tras la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca, resulta aún más verosímil. En apenas unas semanas, EEUU ha dejado de percibirse como el aliado fiable, capaz de cumplir con el compromiso de defender a cualquier país de la OTAN de un ataque ruso. El deterioro brutal del panorama de la seguridad europea, sitúa a la Unión Europea ante un reto “existencial”, como han reconocido los líderes de los 27 países miembros.⁵

En el ámbito de la defensa, los retos de los países europeos y la UE son colosales. Lo más inmediato es decidir sobre el apoyo financiero y militar que deberá proporcionar a Ucrania hasta que acabe la guerra, una vez que la administración estadounidense ha puesto fin a los envíos de material militar y ha cerrado a cal y canto el grifo para cubrir las necesidades financieras de Ucrania; hay que asegurar, también, un sitio para la Unión Europea en las negociaciones para poner fin a la guerra en Ucrania y, relacionado con ello, hay que definir el papel de los países europeos y de la Unión para garantizar la seguridad de Ucrania cuando acabe la guerra. Por si todo esto fuera poco, Europa deberá asumir la responsabilidad de su propia seguridad, delegada a EEUU durante décadas, lo que requiere diseñar y poner en marcha una profunda reorganización de la OTAN para reforzar su pilar europeo, reemplazando las capacidades militares y el papel coordinador clave de EEUU (haciéndolo, si es posible, de forma gradual y ordenada, pero ¿lo permitirá Trump sin exigir a la UE contrapartidas costosísimas?). Esto, a su vez, requerirá un rápido salto tecnológico de la industria de defensa europea y un fuerte aumento de su capacidad productiva, que permita reducir la histórica dependencia de las fuerzas armadas europeas de la industria de defensa estadounidense, algo que no podrá hacerse de la noche a la mañana; costará bastantes años, si no décadas.

En el ámbito económico, la errática política arancelaria de Trump, se traducirá, al menos inicialmente, en un fuerte aumento de los aranceles de EEUU (un 10% a todos sus socios comerciales, y un aumento aún mayor en forma de “aranceles recíprocos” a 60 países, que supone una dislocación del sistema multilateral del comercio internacional sin parangón desde el final de la Segunda Guerra Mundial, que provocará serios perjuicios a la propia economía norteamericana y a sus principales socios comerciales, incluyendo a la Unión Europea, en términos de aumento de la incertidumbre, mayor inflación y menor crecimiento económico en un mal momento para la economía europea. Alemania (que se verá profundamente afectada de inmediato por el aumento de los aranceles) y el resto de la UE deben ganar competitividad y afrontar una profunda reestructuración de su modelo industrial, mientras la economía china, que también atraviesa una etapa muy delicada, intentará redirigir buena parte de sus masivas exportaciones hacia el mercado europeo, al igual que otros países asiáticos. En un escenario aún peor, el feroz proteccionismo de

⁵ Véase [20250320-european-council-conclusions-en.pdf](#)

Trump podría desatar una guerra comercial sin precedentes desde los años 1930 que, como entonces, podría hundir a Europa y a la economía global en una profunda recesión.

Más allá de estos retos económicos y de seguridad, monumentales y sin precedentes, la democracia liberal, el imperio de la ley, el multilateralismo y el conjunto de valores y principios sobre los que ha construido la propia Unión Europea, y que están reflejados en el texto de sus tratados, están en cuestión como nunca en toda su historia; se cuestionan desde fuera y también desde dentro, por fuerzas que aspiran a disolver la integración europea y devolver los poderes compartidos a las capitales nacionales, con el impulso ahora de la nueva administración de EEUU, que ve en la UE un obstáculo para sus propósitos.

Hay un amplio consenso entre los líderes europeos en que todos estos retos sólo son abordables si los países europeos actúan unidos. Pero para ello, Europa se enfrenta a un problema de gobernanza colosal, que resumió así Mario Draghi ante el Parlamento Europeo hace unas semanas: *“It's increasingly clear that we need to act more and more as if we were one state.”*⁶ La Unión Europea no es un estado, pero, para avanzar decisivamente en la integración del Mercado Único y en la construcción de una defensa europea, deberá actuar como si lo fuera, advierte Mario Draghi. Pero es difícil ver cómo hacerlo sin una mayor integración política.

El primer paso del Plan “ReArm Europe:” la activación de la “cláusula de escape nacional.”

Aunque Hungría se viene desmarcando del resto de los miembros del Consejo Europeo en las propuestas sobre Ucrania, sí hay unidad en lo relacionado con el reforzamiento de la defensa europea, al menos por el momento. En su última reunión, el pasado 20 de marzo, los 27 líderes europeos instaron a las instituciones comunitarias a avanzar rápidamente en las propuestas del Plan “ReArm Europe”⁷ que, según la Comisión, permitirá movilizar 800.000 millones de euros adicionales para gastos en defensa hasta 2030. Aunque el Plan consta de cinco pilares, la discusión actual se centra en los dos primeros, que son los más novedosos: la activación de la “cláusula nacional de escape y el nuevo instrumento financiero SAFE (*Security Action For Europe*), que se analizará en la segunda parte de este artículo.⁸

⁶ Keynote speech de Mario Draghi, 18 de Febrero de 2025.

[82963e2fb12bafef7b8bfdd5882c18d6.pdf](#)

⁷ [Questions and answers on ReArm Europe Plan/Readiness 2030](#)

⁸ Los tres pilares restantes son: la revisión de los fondos de la política de cohesión asignados a los estados miembros en el marco del actual Marco Financiero Plurianual para que se dirijan a gastos relacionados con la defensa; cambios adicionales en la política de financiación del Banco Europeo de Inversiones para que amplie aún más el volumen y el ámbito de actuaciones de su financiación; y la movilización del capital privado hacia la defensa a través de las propuestas para avanzar hacia la Unión Capitales, rebautizada ahora como “Unión de Ahorro e Inversiones.”

Tras la última reforma aprobada en abril de 2024, las reglas fiscales del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la UE (el conjunto de restricciones impuestas a la evolución del déficit y la deuda pública para garantizar que las finanzas públicas de cada uno de los estados miembros de la Unión sean sostenibles y no creen externalidades negativas a los demás) continúa incluyendo dos cláusulas de escape diferentes para hacer frente a situaciones excepcionales.

Una es la llamada “cláusula de escape general”, prevista para situaciones de grave recesión económica en la zona euro o en toda la UE. En la práctica, consiste en una suspensión de las restricciones impuestas por las reglas fiscales aplicable a todos los Estados Miembros, siempre y cuando no se ponga en peligro la sostenibilidad fiscal a medio plazo. Esta cláusula se activó por primera vez por el Consejo de la UE a finales de marzo de 2020, con motivo de la pandemia del COVID 19; se prorrogó posteriormente en dos ocasiones (la segunda para hacer frente a la fuerte subida de los precios energéticos tras la invasión de Ucrania); y se desactivó finalmente el 1 de enero de 2024: en total, estuvo en vigor cerca de cuatro años.

En actualidad, no se da una situación de recesión generalizada, ni en la UE ni en la zona euro, por lo cual la Comisión ha propuesto recurrir a la “cláusula de escape nacional”⁹, la segunda alternativa disponible, concebida para conceder una mayor flexibilidad a un estado miembro que deba afrontar un fuerte aumento de su gasto público en circunstancias excepcionales que escapen a su control. La idea es que esta cláusula pueda ser solicitada por un buen número de estados miembros, si no por todos, como propone la Comisión (lo que eliminaría la posible estigmatización), de modo que el Consejo autorice las peticiones de forma coordinada, a partir de la Recomendación que realice la Comisión.

En su propuesta, la Comisión considera que la guerra de Ucrania y sus implicaciones para la UE conforman una situación excepcional que justifica que todos los países de la Unión puedan activar esa cláusula para aumentar el gasto en defensa. Un aumento del gasto público de naturaleza diferente no estaría justificado por la regulación porque no resolvería la emergencia que motiva la activación de la cláusula de escape. La mayor flexibilidad de las reglas fiscales aplicará únicamente a los gastos de defensa. Para los demás gastos públicos, las reglas seguirán operando con normalidad. La mayor flexibilidad permitida para el gasto en defensa afecta tanto al gasto de inversión como corriente, y ambos tipos de gastos deberán contabilizarse de acuerdo con la metodología COFOG de la contabilidad nacional, que es similar a la de la OTAN, aunque no idéntica.

Como advierten Guttenberg y Redeker¹⁰, la activación de la nueva cláusula de escape no debería hacerse a costa de poner en peligro la estabilidad de la zona euro. Hará falta

⁹ Artículo 26 del Reglamento UE 2024/1263.

¹⁰ Guttenberg, L. and N. Redeker (2025) “*How to defend Europe without risking another euro crisis*”, Policy Brief, Hertie School Jacques Delors Centre and Bertelsmann Stiftung, disponible en <https://www.delorscentre.eu/en/publications/detail/publication/how-to-defend-europe-without-risking-another-euro-crisis>

encontrar un delicado equilibrio entre el objetivo de aumentar el gasto en defensa con rapidez y la necesidad de preservar la credibilidad de las nuevas reglas fiscales de la UE. ¡Solo nos faltaba una crisis del euro en el actual escenario económico y geopolítico!

Dentro de la UE, las situaciones fiscales son muy diferentes. Hay países como Holanda, Dinamarca o Lituania, con unos niveles de deuda pública y déficit público en porcentaje del PIB reducidos (muy por debajo de las referencias del 3% y del 60% del Tratado de Maastricht), y que quizás podrían aumentar su gasto en defensa sin ni siquiera activar la “cláusula de escape nacional”. Otros, como Francia (con una deuda del 113% del PIB y un déficit que sobrepasa el 6% del PIB) o Italia (con una deuda pública en torno al 137% del PIB y un déficit público cerca del 4% del PIB), están dentro de un procedimiento de déficit excesivo por razones justificadas; un significativo aumento del gasto en defensa en estos países podría poner en cuestión la sostenibilidad de su deuda pública.

La Comisión propone que la mayor flexibilidad para el gasto en defensa tenga un tope para no poner en peligro la sostenibilidad fiscal dentro de la Unión: cada estado miembro podrá aumentar su gasto en defensa hasta un máximo anual del 1,5% del PIB, tope que aplica a cada uno de los próximos cuatro años, empezando ya en 2025.

Actualmente, el gasto en defensa de la UE se sitúa, en media, prácticamente en el 2% del PIB. La idea subyacente en la propuesta de la Comisión¹¹ es que los estados miembros dispongan de espacio fiscal suficiente en los próximos cuatro años de modo que puedan aumentar su gasto en defensa en porcentaje del PIB hasta un 1,5% del PIB, gradualmente, no de golpe desde el primer año. La Comisión estima que los estados miembros podrían aumentar el gasto en defensa en 650.000 millones de euros de forma acumulada en los próximos cuatro años asumiendo que la utilización del techo máximo permitido se hace gradualmente. Con ello, al final del periodo el gasto en defensa de la UE, en media, alcanzaría el 3,5% del PIB. Aunque la Comisión ha dado pocas explicaciones sobre esa estimación, es evidente que ese aumento del gasto en defensa, de producirse, resultaría más que suficiente para cumplir con un nuevo objetivo de la OTAN ambicioso, que incluyera supere en alguna décima el 3% del PIB; y hacerlo incluso en solo cuatro años. Cuestión distinta es que sea factible.

Por otra parte, la percepción sobre el mayor espacio fiscal que, según la Presidenta de la Comisión, permite la “cláusula de escape nacional” (que permitiría el aumento acumulado del gasto en defensa en 650.000 millones de euros en cuatro años), podría no coincidir con la opinión de los inversores, a los que les preocupa la capacidad de los gobiernos para hacer frente al servicio de su deuda, ni con la apreciación de los gobiernos de los países más endeudados.

¹¹ Véase [Questions and answers](#)

¿Cómo se aplicará en la práctica la mayor flexibilidad permitida por la “cláusula de escape nacional”?

Tras la última reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), las reglas fiscales de la UE han experimentado una profunda modificación. Las nuevas reglas intentan hacer un traje adaptado a cada país, valorando su situación fiscal, no a través de múltiples indicadores, como anteriormente, sino mediante un análisis individualizado de la sostenibilidad de su deuda pública. Este análisis proyecta al futuro la evolución del ratio Deuda pública/PIB en función del PIB esperado, el tipo de interés futuro de la deuda pública y el « gasto neto »¹².

Los gobiernos de la UE han tenido que elaborar unos planes a medio plazo (para un periodo de cuatro años, o siete si el país se compromete a realizar reformas estructurales e inversiones), en los que se han comprometido con la Comisión y el Consejo a una senda de “gasto neto” que garantice que la deuda pública en porcentaje del PIB al final del periodo se sitúe en un trayectoria claramente descendente, o en un nivel estable para los países cuya deuda pública se sitúa por debajo del 60% del PIB; y que el déficit público se sitúe claramente por debajo del 3% del PIB, el máximo permitido, como establece el Tratado de Maastricht.

Los países con un déficit público que supera el 3% del PIB continúan sometidos al llamado “procedimiento de déficit excesivo”, el núcleo del “brazo correctivo” del PEC. Este procedimiento exige que los países afectados ajusten los desequilibrios en unos plazos de tiempo tasados y reducidos. Estar sujeto a este procedimiento conlleva un coste reputacional, y puede derivar en la imposición de multas si el país no cumple con los ajustes exigidos. Desde junio del año pasado, la Comisión incluyó a Francia, Italia, Bélgica, Eslovenia y Croacia entre los países bajo un procedimiento de déficit excesivo, junto con Rumania, que ya lo estaba con anterioridad.

Los países que están fuera del “brazo correctivo”, como España, deben cumplir con las normas del “brazo preventivo” del PEC, a través de un proceso que, con la última reforma, se ha simplificado notablemente. Por un lado, cada país deberá cumplir con la trayectoria de “gasto neto” acordada con la Comisión y el Consejo. Cuando un país se separa de esa trayectoria en un año determinado, la desviación se anota en una cuenta de control y cuando las desviaciones sumadas superan el umbral del 0,6% del PIB, o en un año la desviación llega al 0,3% del PIB, entonces el país pasa al “brazo corrector” del pacto de estabilidad, quedando sometido al “procedimiento de déficit excesivo.”

Por iniciativa de Alemania, y con el liderazgo de Christian Lindner, el ex Ministro de Hacienda alemán, y líder del partido liberal, el brazo preventivo del PEC, diseñado

¹² El “gasto neto” se calcula restando del total del gasto público: los ingresos provenientes de medidas impositivas discretionales; los intereses de la deuda pública; el componente cíclico de los gastos de desempleo; los gastos e ingresos asociados a eventos extraordinarios únicos o temporales; los gastos vinculados a programas financiados totalmente por la UE; y el gasto nacional para cofinanciación de programas de la UE.

esencialmente por la Comisión, se completó finalmente con dos salvaguardas para garantizar un mínimo de ajuste anual de la deuda pública en porcentaje del PIB, y/o del déficit público en términos estructurales.¹³

¿Cómo se aplica entonces la mayor flexibilidad para el gasto de defensa dentro de las nuevas reglas fiscales? Para los países dentro del “brazo preventivo”, el mayor gasto en defensa permitido (hasta el tope del 1,5% del PIB anual) se aplicará a la trayectoria de “gasto neto” acordada por cada estado miembro en su plan nacional estructural-fiscal a medio plazo; para los países que están dentro de un procedimiento de déficit excesivo, el tope se aplicará a la trayectoria correctiva.¹⁴

Como señalan Lucas Guttenberg y Redeker¹⁵, los economistas no estamos preparados para calcular el gasto en defensa necesario para disuadir a Rusia de un ataque (aunque cabría añadir que sí lo estamos para advertir de las duplicidades y despilfarros de recursos, potencialmente masivos, si el aumento del gasto se hace sin suficiente coordinación para determinar quién debe encargarse de adquirir qué capacidades militares). Ni siquiera la propia Comisión Europea ha acompañado su propuesta con algún tipo de análisis sobre los efectos y la viabilidad de ese potencial aumento en 650.000 millones del gasto en defensa para el conjunto de la UE que estima la propia Comisión.

Tampoco es misión de los economistas fijar el plazo en que deba conseguirse el nuevo objetivo de gasto, que será, fundamentalmente, un objetivo político. No obstante, cabría recordar que el anterior objetivo de la OTAN, del 2% del PIB, se adoptó en 2014 para

¹³ Para los países con una deuda pública por encima del 60% y un déficit por encima del 3% la trayectoria del gasto neto tiene que cumplir con dos salvaguardias. La salvaguardia de sostenibilidad requiere que la ratio Deuda/PIB, si supera el 90% del PIB, disminuya en al menos un 1% del PIB anualmente, y que se reduzca en un 0.5% del PIB, si la ratio Deuda/PIB se sitúa entre el 60% y el 90% del PIB. La salvaguardia de resiliencia del déficit requiere que los estados miembros continúen con su ajuste fiscal hasta alcanzar un nivel de déficit que proporcione un margen común de resiliencia en términos estructurales de 1.5% del PIB en relación con el valor de referencia del déficit del 3% del PIB. La mejora anual en el saldo del déficit primario estructural hasta lograr ese margen requerido deberá ser del 0.4% del PIB anual o del 0.25% del PIB en caso de una extensión del período de ajuste a siete años. La Comisión pretendía que el “déficit público estructural” (una variable teórica no observable cuyo cálculo plantea serios problemas) quedara fuera de las nuevas normas por lo que lo excluyó de su propuesta. Pero al final no lo consiguió.

¹⁴ ¿Significa esto que va a otorgar el mismo “plus” de flexibilidad a todos los países, con independencia de su situación fiscal? No tendría mucho sentido hacerlo si, como exige la activación de la propia cláusula de escape, es necesario garantizar la sostenibilidad fiscal en cada país. Esta importante cuestión no queda suficientemente clara en la propuesta de la Comisión, que sobre ello dice lo siguiente: “*The cap will be applied on the net expenditure path net of the impact of the debt sustainability safeguard and the deficit resilience safeguard (...)Not taking these safeguards into account when determining the flexibility that can be granted during the activation of the national escape clause would ensure that the sustainability condition of the national escape clause is applied equally to all Member States.*” Véase [a57304ce-1a98-4a2c-aed5-36485884f1a0_en](#), Páginas 5-6. El Comisario Dombrovskis no hizo referencia a esta cuestión en su reciente intervención en el Comité de Asuntos Económicos y Monetarios del Parlamento Europeo. Véase [Commissioner Dombrovskis at the ECON Committee on the national escape clause](#)

¹⁵ <https://www.delorscentre.eu/en/publications/detail/publication/how-to-defend-europe-without-risking-another-euro-crisis>

conseguirse en 2024, es decir, con un horizonte de diez años; y que aún hay unos cuantos países, no solo España, que están lejos de lograrlo.

En cualquier caso, no es posible anticipar cuánto tiempo se mantendrá vigente la “cláusula nacional de escape.” Cuando se activó la cláusula general en marzo de 2020, se pensaba que la situación de excepcionalidad quizás no duraría mucho más de un año, pero tras las sucesivas prórrogas, la cláusula acabó manteniéndose casi cuatro años. Ahora se contempla una duración de cuatro años para la “cláusula nacional de escape”, pero la propuesta de la Comisión permite prórrogas, sin límite en su número, así que no cabe descartar que la duración sea mayor.

Hay, además, otro elemento que extenderá, en la práctica, unos cuantos años más los teóricos cuatro años de duración. Para las empresas del sector de la defensa, es esencial que los gobiernos, que son los demandantes de equipamiento militar, realicen sus demandas mediante contratos a largo plazo, mediante los cuales asumen compromisos de pagos para periodos que exceden con frecuencia ese periodo de cuatro años. De otro modo, las empresas no se atreverían a acometer las inversiones necesarias para empezar la producción de unos bienes cuya terminación y entrega solo podrá tener lugar unos cuantos años después, momento en el que se producirá el impacto en las cuentas públicas.

Por eso, desde Alemania se consideraba que, en lugar de suspender las reglas fiscales solo para los gastos de defensa, como se hace con la “cláusula nacional de escape” propuesta, era mejor acometer una nueva reforma de las mismas para permitir un aumento del gasto en defensa sin restricciones en el tiempo, como ocurre con la normativa alemana tras la reforma del “debt brake”. Pero esta visión no ha convencido a otros países, temerosos de que la nueva laxitud fiscal alemana se acabe traduciendo en un significativo aumento en los costes de financiación de la Unión. No obstante, la propuesta de la Comisión autoriza a extender la flexibilidad a las entregas de material militar que se haya contratado durante el periodo 2025-2029, pero cuya terminación se produzca con posterioridad, lo que, en la práctica, puede extender notablemente la duración de la cláusula.

La Comisión considera ese periodo de cuatro años previsto como una fase de transición hacia un nivel de gasto en defensa estructuralmente más elevado. Transcurrido ese periodo, para sostener ese nivel de gasto más alto, la Comisión advierte de que los estados miembros tendrán que hacer frente a “repriorizaciones” de los ingresos y gastos dentro de los presupuestos nacionales para salvaguardar la sostenibilidad fiscal. El salto del gasto en defensa, de producirse, hará inevitable un ajuste fiscal, más o menos gradual, que requerirá un aumento de los impuestos y/o reducciones de gastos diferentes a la defensa, especialmente en el caso de los países con una situación fiscal más vulnerable, que parten de niveles de deuda y déficit públicos más elevados.

El requisito de la Constitución Española para la activación de las cláusulas de escape de la UE

Las dos cláusulas de escape de la regulación de la UE son muy parecidas. Pero hay una diferencia con importantes implicaciones para los países miembros: la activación de la cláusula nacional se produce, únicamente, a petición del estado miembro correspondiente. Esto es especialmente relevante para aquellos estados miembros cuya legislación incluye su propia cláusula de escape a nivel nacional. Éste es el caso España, como ha explicado la AiRef¹⁶, y también de la mayoría de países de la UE:¹⁷ para todos estos estados miembros, la “cláusula de escape nacional” que autorice la UE deberá, lógicamente, respetar la legislación nacional. En algunos de estos países, la suspensión de las reglas fiscales en situaciones de emergencia se contempla en la propia norma constitucional, como ocurre en España y Alemania, mientras que en muchos otros se hace únicamente a través una norma de rango inferior.

Merece la pena recordar brevemente el origen de las restricciones que impone la Constitución española a la activación de las cláusulas de escape de la UE. Durante la crisis de la eurozona, las reglas fiscales de la UE se endurecieron significativamente en las dos reformas conocidas como « Six-Pack » y « Two-Pack ». Pero para la Canciller Angela Merkel y su ministro de finanzas, Wolfgang Schäuble, no era suficiente. A raíz de la crisis financiera global, Alemania había reformado su Ley Fundamental para incluir la cláusula conocida como

“ freno a la deuda” (*debt brake*) inspirándose en Suiza, con el fin de restringir drásticamente las posibilidades de endeudamiento del país prohibiendo un aumento del déficit público estructural federal por encima del 0,35% del PIB, y prohibiendo el déficit de los Landers. La canciller alemana decidió trasladar a los países de la zona euro el espíritu de su « debt brake », a través del llamado *Fiscal Compact*, un acuerdo intergubernamental, al margen de los tratados de la Unión, para no incluir a Reino Unido y otros países que no formaban parte de la zona euro. Al final, el tratado lo suscribieron todos los miembros de la Unión Europea, excepto Chequia y RU. Este pacto (cuya firma era condición necesaria para acceder a la asistencia financiera del MEDE, que para España resultaría esencial para el rescate de gran parte de su sistema bancario), exigía establecer restricciones al déficit público en una ley de rango elevado, a ser posible constitucional, aunque esto no era obligatorio. España siguió la estela de Alemania y modificó su Constitución, aunque una mayoría de países no lo hicieron. El nuevo Art 135 de la Constitución española, pactado con rapidez entre el PSOE y el PP en septiembre de 2011, es un legado de ese pacto.

El Parlamento alemán ha aprobado hace apenas unos días la reforma de su Ley Fundamental para poder aumentar masivamente sus gastos en defensa y en infraestructuras. La nueva cláusula del “freno a la deuda”, prácticamente no pone límites

¹⁶ [Informe-Concurrencia-Circunstancias-Excepcionales.pdf](#)

¹⁷ Véase <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/covid19-special-notes/enspecial-series-on-covid19fiscal-rules-escape-clauses-and-large-shocks.ashx>

al aumento del gasto en defensa de forma permanente, y permitirá la creación de un fondo *one-off* para gastos en infraestructuras durante la próxima década por valor del 10% del PIB. En adelante, las restricciones para la expansión del gasto en defensa en Alemania no vendrán de su Ley Fundamental, sino de la normativa de la Unión Europea, que ha pasado a ser más restrictiva, lo que nos da una idea del cambio revolucionario en el paradigma fiscal de este país, que tendrá probablemente un impacto significativo en el coste de financiación de la deuda soberana en toda la eurozona.

En España, el texto del Artículo 135 señala que « *El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros* ». A diferencia de lo que se hizo en Alemania, cuando se introdujo ese artículo en la Constitución se optó, acertadamente, por no incluir referencias numéricas concretas sobre la deuda o el déficit público, como las de la Ley Fundamental alemana, remitiendo, en su lugar, a los objetivos establecidos por la UE.

Por tanto, en el caso de España, a diferencia de Alemania, no hará falta modificar la Constitución para que la legislación nacional resulte compatible con la “cláusula de escape nacional” de la UE. En el apartado 4 del artículo del Artículo 135, la Constitución prevé situaciones que justifiquen hacer excepciones a las reglas fiscales, pero pone condiciones para ello, exigiendo la autorización de la mayoría absoluta del Congreso de los diputados: « *Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados* ».

Durante la pandemia, la autorización del Congreso de los Diputados se produjo el 20 de Octubre de 2020, es decir, varios meses después de la activación de la cláusula general de escape por parte de la UE, que tuvo lugar a finales de marzo de 2020. Posteriormente, el Congreso de los diputados volvió a dar su luz verde a las dos prórrogas sucesivas, como ha explicado la AIREF.¹⁸ Ahora, sin embargo, el procedimiento debe ser diferente porque la “cláusula de escape nacional” de la UE hay que solicitarla previamente, y un retraso semejante al que se produjo entonces (tras la activación por el Consejo de la “cláusula general de escape”, en marzo de 2020) no sería factible: ¿cabría solicitar a la Comisión Europea la activación de la cláusula de escape nacional para España, o podría el Consejo de la UE autorizarla, sin cumplir el requisito constitucional del Artículo 135 (y el artículo 11.3 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que lo desarrolla)?.

¹⁸ [Informe-circunstancias-excepcionales-2023_web.pdf](#)

Conclusión

En definitiva, antes de que el gobierno solicite a la UE la activación de la “cláusula de escape nacional” para España, la mayoría absoluta del Congreso de los diputados deberá dar la luz verde que exige la Constitución. La Comisión propone que los estados miembros soliciten la activación para antes de finales de abril. A partir de entonces, según el calendario propuesto, la Comisión evaluará las peticiones recibidas y podrá hacer las recomendaciones correspondientes al Consejo en junio, de modo que éste pueda pronunciarse en el mes de julio.

Cualesquiera que sean finalmente sus efectos, la activación de la “cláusula de escape nacional”, es una señal (la primera) del cumplimiento del compromiso político adquirido por el Consejo Europeo, que consiste en aumentar rápidamente el gasto en defensa actuando de manera “coordinada”. Si se atiende a la propuesta de la Comisión, la solicitud de activar la “cláusula de escape nacional” estaría a la vuelta de la esquina y el plazo para hacerlo sería ya bastante ajustado. La AiRef debería elaborar previamente su informe. Y algunos grupos en el Parlamento previsiblemente se opondrán.

La activación de esa cláusula es, además, solo el primer paso. Corregir el déficit de gasto en defensa acumulado durante décadas, tras la caída del muro de Berlín, requerirá sostener durante mucho tiempo un nivel de gasto en defensa significativamente superior al actual. Revertir los efectos de la ilusión del “dividendo de la paz” llevará mucho tiempo y no será gratis. Inevitablemente, exigirá reducciones de otros gastos públicos y/o aumentos de los impuestos, si no queremos poner en riesgo la sostenibilidad de la deuda pública.

Ante un futuro lleno de peligros, la buena noticia es que, en España, a diferencia de lo que ocurre en otros países de la Unión, las dos principales fuerzas políticas del país, que representan a una gran mayoría de españoles, el PP y el PSOE, están plenamente alineadas en la necesidad de defender, unidos, los intereses y valores de la Unión Europea, y en el objetivo de reforzar la defensa europea. Solo falta que se pongan de acuerdo sobre esta cuestión de estado. Y que ese acuerdo se pueda sostener en el tiempo. El voto en el Congreso de los Diputados para la activación de la “cláusula nacional de escape” acordada por el Consejo Europeo debería ser solo el comienzo. En lo demás pueden seguir compitiendo, proponiendo alternativas distintas a la sociedad española.