

Seguridad de abastecimiento y capacidad de defensa como justificación objetiva en el Derecho de la competencia

El 3 de septiembre de 2026, la Comisión Europea adoptó las primeras [Directrices sobre la aplicación del artículo 102 del TFUE a las conductas excluyentes abusivas de empresas dominantes](#), mediante la Comunicación C(2026) 6118 final (las **Directrices**). El documento cierra un proceso de tres años de consulta y sustituirá a la [Guía de prioridades de aplicación de 2009](#) una vez publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea.

Las reacciones inmediatas a la publicación de las Directrices se han centrado en el análisis de las presunciones de capacidad excluyente y en el reparto de la carga probatoria. Existe, sin embargo, un desarrollo de alcance práctico considerable que ha recibido menos atención: el relativo a la invocación de objetivos de interés público como justificación de conductas que distorsionan la competencia efectiva.

Ese desarrollo se inscribe en una discusión de fondo cuya relevancia ha crecido en el actual contexto geoestratégico: cómo se articula la aplicación de las normas de competencia cuando concurren otros objetivos que el Derecho de la Unión también protege, como la seguridad de abastecimiento y la defensa. El mismo movimiento se aprecia en el control de concentraciones, donde el proyecto de directrices de 30 de abril de 2026, todavía pendiente de adopción, contempla eficiencias vinculadas a la resiliencia del mercado. La ponderación de objetivos de interés público se incorpora así a los distintos instrumentos de aplicación de las normas de competencia por la vía del *soft law*.

I. Qué admiten las Directrices como justificación de una conducta excluyente

Las Directrices distinguen dos tipos de justificaciones objetivas para que una conducta que falsee la competencia efectiva no incurra en la prohibición establecida en el artículo 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (**TFUE**): o que la conducta sea objetivamente necesaria (“argumento de la necesidad objetiva”); o que produzca eficiencias que contrarresten, o incluso compensen, el efecto negativo de la conducta en la competencia (“argumento de la eficiencia”).

El argumento de la necesidad objetiva de la conducta permite a la empresa alegar la persecución de un interés público. El apartado 210 admite que la defensa de necesidad objetiva se base en la persecución de un objetivo de interés público auténtico y objetivamente definido, y cita como ejemplos la salud pública, la seguridad del producto, la seguridad de red y **la contribución a la resiliencia de la Unión Europea**. La nota 436 delimita este último supuesto y lo refiere a las conductas necesarias para reducir dependencias y mitigar escaseces e interrupciones en las cadenas de suministro, o para asegurar capacidad de producción suficiente para la industria europea de seguridad y defensa.

La nota 432 precisa que un objetivo de interés público se considera auténtico y objetivamente definido cuando viene fijado por la legislación, por el *soft law* o por procesos de normalización imparciales. La admisión expresa del *soft law* como fuente resulta relevante, porque permite anclar la justificación en comunicaciones de la propia Comisión Europea.

Por su parte, el apartado 211 condiciona la aceptación de la defensa a que la distorsión resulte proporcionada al fin perseguido, y la excluye cuando el mismo objetivo pueda alcanzarse mediante medios menos restrictivos. Las Directrices advierten, además, que la persecución de objetivos de interés público no puede emplearse como pretexto, y que una conducta nociva por su propia naturaleza difícilmente podrá justificarse por esta vía.

La nota 436 precisa que, cuando la conducta que tiene por objeto la resiliencia de la Unión Europea se traduzca en una mejora de la calidad del producto, por ejemplo, en plazos de entrega o fiabilidad del suministro, o permita competir mejor en precio, elección, calidad o innovación, el análisis se desplaza a la defensa de eficiencias. En ese terreno operan las cuatro condiciones acumulativas del apartado 220, interpretadas de forma coherente con el artículo 101.3 del TFUE, que exigen acreditar la existencia y el alcance de las eficiencias, que estas contrarresten los efectos negativos sobre la competencia y los consumidores, que la conducta sea indispensable para alcanzarlas y que no elimine la competencia efectiva. El apartado 222 añade que cuanto mayor es el potencial lesivo de la conducta menos probable resulta que las cuatro condiciones se cumplan. La carga de la prueba corresponde en todo caso a la empresa dominante.

Por último, el apartado 217 admite los beneficios de sostenibilidad como eficiencias cualitativas, y la nota 449 los define de forma amplia, y enumera, entre otros, la reducción de emisiones y de contaminación, la limitación del uso de recursos naturales, la infraestructura resiliente, la reducción del desperdicio alimentario y el bienestar animal. Los apartados 236 a 238 admiten asimismo eficiencias fuera del mercado afectado y beneficios colectivos, si bien con exigencias estrictas de solapamiento entre los consumidores perjudicados y los beneficiarios.

II. La ponderación de intereses públicos en otros ámbitos del Derecho de la Unión

La incorporación de objetivos ajenos al análisis competitivo clásico no es un fenómeno aislado de estas Directrices.

En agricultura, el TFUE permite al legislador europeo decidir en qué medida las normas de competencia se aplican al sector agrícola en atención a los objetivos de la política agrícola común definidos en el artículo 39 del propio tratado. Este criterio ha sido confirmado por el Tribunal de Justicia de forma constante. El Tribunal ha señalado que mantener una competencia efectiva es en sí mismo uno de los objetivos de la política agrícola común. Lo que el TFUE permite no es eximir, sino graduar con condiciones y bajo control los distintos intereses públicos a proteger, entre los que se encuentra también garantizar la seguridad del abastecimiento de alimentos o un nivel de vida equitativo a la población agrícola. El legislador europeo ha tenido en cuenta esta habilitación para aprobar reglamentos de desarrollo en los que, por ejemplo, refuerza la posición del agricultor frente a compradores y distribuidores. De esa habilitación deriva también el artículo 210 a del [Reglamento \(UE\) n° 1308/2013](#), que acota en una lista cerrada las normas de sostenibilidad susceptibles de amparar un acuerdo entre productores, referidas al medio ambiente y el clima, a la reducción de plaguicidas y al bienestar animal.

En comercio ocurre algo equivalente. El TFUE somete la política comercial a los objetivos de la acción exterior, y el Tribunal de Justicia, en su dictamen sobre el acuerdo con Singapur, concluyó que el desarrollo sostenible forma parte integrante de la política comercial común.

De ahí procede la legitimidad de instrumentos que hoy definen la posición europea en el mundo, desde el [Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono](#) hasta el [Reglamento sobre deforestación](#) y el [Reglamento sobre control de las subvenciones extranjeras](#).

El patrón es reconocible en todos estos casos. La conciliación entre la competencia y otros objetivos públicos se produce sin una regla general que ordene su relación, a través de instrumentos de rango y perímetro heterogéneos. La diferencia está en quién efectúa la ponderación y en qué momento. En agricultura y en comercio la efectúa el legislador, con criterios fijados de antemano, y, en el caso del artículo 210 a del Reglamento (UE) n° 1308/2013, en una lista cerrada. En las Directrices sobre abusos excluyentes la efectúa la empresa al construir su defensa y la Comisión Europea al valorarla, asunto por asunto.

Los fertilizantes ilustran bien el problema. En un solo producto convergen hoy media docena de intereses públicos que la Unión protege por separado: la seguridad del abastecimiento alimentario y la renta agraria, porque el precio del fertilizante determina el coste de producción del alimento y es uno de los objetivos del artículo 39 del TFUE; el clima y el medio ambiente, porque la síntesis de amoníaco es intensiva en emisiones y los nitratos afectan a la calidad del agua; la seguridad energética, porque su insumo principal es el gas; la reducción de dependencias externas, tras la exposición a las importaciones rusas y bielorrusas. Y la competencia, en un mercado concentrado que las autoridades vigilan desde hace años.

Cada uno de esos intereses tiene ya su instrumento. El mecanismo de ajuste en frontera por carbono grava el amoníaco, el ácido nítrico y los abonos nitrogenados. La política comercial ha impuesto aranceles y derechos *antidumping*. El [Marco Temporal de Ayudas de Estado por la Crisis de Oriente Medio](#), adoptado el 29 de abril de 2026, permite compensar al agricultor el sobrecoste del fertilizante. La [Industrial Accelerator Act](#) incluye la fabricación de fertilizantes entre las industrias electrointensivas cuyos proyectos de descarbonización acceden a permisos acelerados, aunque los deja fuera de los mercados líderes y remite cualquier medida de demanda a un futuro acto delegado. Y las autoridades de competencia vigilan el mercado de forma ordinaria conforme a los artículos 101 y 102 del TFUE.

Cinco instrumentos, cinco decisores y cinco lógicas distintas sobre el mismo producto. Ninguno de ellos contiene una regla que indique qué hacer cuando el objetivo de uno perjudica al de otro, por ejemplo, cuando encarecer el fertilizante importado para proteger el clima y la producción europea eleva el coste del alimento y reduce la renta del agricultor que el TFUE también ordena proteger. Esa regla es la que falta.

Las tensiones son, además, cruzadas. El mecanismo de ajuste en frontera por carbono protege el clima y encarece insumos de la industria europea. Los requisitos de origen europeo refuerzan la capacidad productiva y tensan las obligaciones comerciales de la Unión. Importar tecnología limpia y barata acelera la descarbonización e impide construir capacidad propia. Ninguno de esos conflictos se resuelve con la elección un objetivo sobre otro, sino a través de la ponderación entre intereses públicos que el Derecho europeo protege por igual.

III. Implicaciones prácticas

Para los operadores que consideren invocar un objetivo de interés público, sea ante la Comisión Europea o ante una autoridad nacional, cabe anticipar los siguientes puntos de atención:

- i. **Anclaje del objetivo de interés público.** Conviene identificar con precisión la fuente que lo fija, y priorizar la legislación sobre el *soft law* y éste sobre los procesos de normalización, cuya imparcialidad puede discutirse cuando quienes definen el estándar concentran una parte sustancial del mercado.
- ii. **Operadores de seguridad y defensa.** La mención expresa de la capacidad de producción para la industria europea de seguridad y defensa constituye una novedad, porque hasta ahora las especificidades del sector se canalizaban por vías ajenas al artículo 102, en particular el artículo 346 del TFUE y la normativa específica de contratación en el ámbito de la defensa. La nota 436 de las Directrices la configura como un supuesto autónomo de resiliencia, distinto del relativo a las cadenas de suministro. La novedad no altera, sin embargo, el estándar de acreditación, que mantiene las exigencias de proporcionalidad y de prueba en los mismos términos que cualquier otra justificación.
- iii. **Prueba documental coetánea.** El apartado 225 de las Directrices identifica como evidencia relevante los documentos internos coetáneos relativos al proceso de decisión, junto con la documentación financiera y contable, los precedentes históricos y los estudios de expertos. La justificación se construye en el momento de adoptar la conducta, no cuando se abre el expediente.
- iv. **Cuantificación.** El apartado 226 exige cuantificar las eficiencias y los beneficios resultantes siempre que sea razonablemente posible, y describir con detalle el método empleado. Cuando la cuantificación no resulte viable, procede una descripción detallada de la naturaleza del beneficio.
- v. **Indispensabilidad.** El apartado 239 obliga a acreditar que las eficiencias no pueden alcanzarse en medida similar mediante alternativas menos restrictivas, y a explicar por qué las alternativas aparentemente realistas resultarían significativamente menos eficaces.
- vi. **Eliminación de la competencia.** En mercados concentrados, la cuarta condición del apartado 220 es la que con mayor frecuencia decide el resultado, particularmente cuando quienes acuerdan un estándar representan la mayor parte de la oferta.
- vii. **Concurrencia de procedimientos.** Una misma operación puede requerir hoy notificación de concentración, notificación bajo el Reglamento sobre subvenciones extranjeras y autorización de inversión extranjera, con criterios sustantivos y plazos distintos. La estrategia de justificación debe ser coherente entre todos ellos.

IV. Conclusiones

Las Directrices reconocen de forma expresa que un objetivo de interés público, incluida la resiliencia de las cadenas de suministro y la capacidad de producción de la industria europea de seguridad y defensa, puede justificar una conducta que distorsione la competencia efectiva. Se trata de la primera vez que la seguridad de abastecimiento aparece con ese alcance en un instrumento de aplicación del artículo 102 del TFUE.

El reconocimiento no equivale a una exención. Opera como defensa que la empresa debe acreditar en cada asunto, con carga probatoria propia, exigencia de proporcionalidad y una escala móvil que reduce sus posibilidades de éxito a medida que aumenta el potencial lesivo de la conducta. Esta configuración no es exclusiva del artículo 102 del TFUE. El proyecto de directrices sobre control de concentraciones responde a la misma lógica cuando somete las eficiencias vinculadas a la resiliencia a un estándar probatorio equivalente al exigido para acreditar el daño competitivo. Se ha señalado que ese equilibrio resulta más aparente que real, porque se reclama certeza respecto de beneficios futuros para la resiliencia mientras se admiten daños competitivos meramente hipotéticos. Para el operador, la consecuencia práctica es que la misma dificultad de acreditación le espera con independencia del instrumento por el que discurra el análisis.

A falta de una legislación que ordene el análisis de la concurrencia de los distintos objetivos de interés público en el Derecho de la Unión, su invocación será un ejercicio de acreditación caso a caso, intensivo en prueba y con resultado incierto. Los operadores que prevean apoyarse en ella harán bien en construir el expediente desde el momento de adoptar la decisión y no con posterioridad.