ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión



121/2026 23 de noviembre de 2026

Alfonso Barroso Canto *

El artículo 346 TFUE y los límites del mercado interior en la contratación de defensa

El artículo 346 TFUE y los límites del mercado interior en la contratación de defensa

Resumen:

El artículo 346 TFUE constituye una de las disposiciones más singulares del Derecho de la Unión Europea en materia de contratación de defensa. Su aplicación permite a los Estados miembros adoptar medidas excepcionales para la protección de sus intereses esenciales de seguridad, eximiendo determinados contratos de la aplicación ordinaria de las normas del mercado interior. Este trabajo analiza el régimen jurisprudencial del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre dicho precepto, los límites prácticos de la Directiva 2009/81/CE como solución intermedia y el impacto del contexto geopolítico actual en el debate sobre la excepcionalidad en la contratación de defensa. La tesis defendida es que el artículo 346 TFUE no representa una anomalía, sino un mecanismo de adaptación funcional, cuya legitimidad exige motivación reforzada y sistemas sólidos de rendición de cuentas. El trabajo incorpora además una perspectiva criminológica sobre la relación entre excepcionalidad, discrecionalidad e integridad institucional.

Palabras clave:

Contratación de defensa, artículo 346 TFUE, mercado interior, autonomía estratégica, integridad institucional.

NOTA:** Las ideas contenidas en los ***Documentos de Opinión son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Alfonso Barroso Canto

Article 346 TFEU and the limits of the internal market in defence procurement

Abstract:

Article 346 TFEU is one of the most distinctive provisions of European Union law in the field of defence procurement. Its application allows Member States to take exceptional measures to protect their essential security interests, exempting certain contracts from the ordinary application of internal market rules. This paper analyses the case law of the Court of Justice of the European Union on this provision, the practical limits of Directive 2009/81/EC as an intermediate solution, and the impact of the current geopolitical context on the debate about exceptionality in defence procurement. The thesis defended is that Article 346 TFEU does not represent an anomaly but a functional adaptation mechanism, whose legitimacy requires reinforced justification and robust accountability mechanisms. The paper also incorporates a criminological perspective on the relationship between exceptionality, discretion and institutional integrity.

Keywords:

Defence procurement, Article 346 TFEU, internal market, strategic autonomy, institutional integrity.

Cómo citar este documento:

BARROSO CANTO, Alfonso. *El artículo 346 TFUE y los límites del mercado interior en la contratación de defensa*. Documento de Opinión IEEE 121/2026.

Introducción

Cada año, el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado organiza unas jornadas dedicadas a la contratación pública en el ámbito de la defensa. En la edición celebrada el 16 de abril de 2026, el programa se articuló en dos mesas redondas, moderadas por el doctor Justo Huerta y el general Álvaro Canales. En la segunda mesa, durante el turno de preguntas, el director de Asuntos Económicos de la Armada trasladó el debate a la contratación naval militar. Tras aludir a su experiencia en la Jefatura de Apoyo Logístico y a los plazos de los procedimientos ordinarios, resumió de forma especialmente gráfica la importancia que atribuye la Armada al artículo 346 TFUE: «para nosotros es lo que nos salva la vida». Y concluyó: «necesitamos a Navantia y necesitamos el artículo 346».

Jordi Cañas, diputado del Parlamento Europeo entre 2019 y 2024 y actual director de Asuntos Europeos de The Grey, introdujo el contrapunto europeo: se declaró defensor del artículo 346, pero sostuvo que «se va a delimitar» a medida que la Unión avance hacia una mayor integración del mercado de defensa. El intercambio condensó así una tensión que recorre actualmente la contratación europea de defensa: preservar capacidades nacionales consideradas esenciales y, al mismo tiempo, avanzar hacia un mercado europeo más integrado.

De aquel intercambio surge la pregunta que recorre este trabajo: ¿por qué una excepción jurídica pensada para situaciones concretas puede llegar a percibirse como una herramienta prácticamente imprescindible?

La respuesta no pasa por afirmar que la contratación militar necesite menos controles ni por sostener que las reglas ordinarias sean inútiles. El problema es más concreto. Algunos programas de defensa combinan tecnologías sensibles, ciclos de desarrollo muy largos, exigencias complejas de interoperabilidad y necesidades operativas que pueden cambiar con rapidez.

Por eso, cabe sostener que el artículo 346 TFUE no debe verse únicamente como una excepción a las reglas del mercado interior. También puede cumplir una función de adaptación ante situaciones propias de un sector que no siempre encaja bien en la lógica general de la contratación pública.

Reconocer esas particularidades no equivale a justificar cualquier recurso al artículo 346 TFUE. Las necesidades operativas no eliminan la obligación de motivar la decisión ni

reducen la importancia del control. Sí obligan, en cambio, a admitir que algunas situaciones no se resuelven bien mediante una aplicación rígidamente uniforme de las reglas generales.

Este trabajo examina, con ese punto de partida, la evolución jurisprudencial del artículo 346 TFUE, los límites prácticos de la Directiva 2009/81/CE y el efecto del deterioro geopolítico sobre este debate. Incorpora, además, una mirada criminológica poco habitual en este campo: la relación entre excepcionalidad, discrecionalidad e integridad institucional.



Figura 1. Fragata F-111 «Bonifaz» durante su construcción en los astilleros de Navantia, 2025. Fuente: Navantia. Reproducida con autorización.

La lógica del mercado interior y sus límites en defensa

La construcción del mercado interior europeo ha estado ligada a la apertura de los mercados nacionales y a la eliminación de barreras a la competencia entre operadores de distintos Estados miembros. La contratación pública ha sido una pieza central de ese proceso: no solo satisface necesidades administrativas, también persigue transparencia, igualdad de trato y un uso eficiente de los recursos públicos.

La competencia, por tanto, tiene un valor que va más allá de lo económico. No sirve solo para obtener mejores precios o más calidad. Una concurrencia abierta también limita espacios de discrecionalidad, dificulta favoritismos y facilita la supervisión. Competencia e integridad institucional funcionan aquí como objetivos complementarios.

El traslado de esa lógica a la defensa introduce tensiones evidentes. Muchas adquisiciones militares no persiguen únicamente la oferta económicamente más ventajosa. En ellas pesan también la protección de información clasificada, la continuidad de capacidades críticas, la soberanía tecnológica, la resiliencia industrial o la seguridad de suministro en una crisis.

La diferencia importa. En la contratación ordinaria, ampliar la competencia suele ser un objetivo deseable por sí mismo. En defensa puede ocurrir que otros intereses estratégicos prevalezcan: preservar una capacidad nacional, asegurar una tecnología sensible o garantizar el suministro de un sistema crítico.

Los ejemplos son fáciles de encontrar. Hay contratos que exigen acceso a información especialmente sensible y otros relativos a sistemas cuya indisponibilidad comprometería capacidades operativas. En ciertos programas de armamento, además, la dependencia de un fabricante o la interoperabilidad con sistemas existentes reduce de hecho el espacio para competir.

Estas particularidades han sido señaladas de forma reiterada por la doctrina especializada. Estudios elaborados en el ámbito del CESEDEN ya advirtieron hace años que los principios del mercado interior no siempre pueden aplicarse con la misma intensidad cuando están en juego intereses esenciales de seguridad[1].

La guerra de Ucrania ha contribuido a reavivar esta cuestión. Dependencias industriales que durante años parecían asumibles comenzaron a percibirse como vulnerabilidades estratégicas. Del mismo modo, la dificultad para aumentar rápidamente la producción de determinados sistemas o municiones puso de manifiesto que la eficiencia económica y la seguridad estratégica pueden entrar en tensión[2].

El modelo europeo de contratación nació para favorecer la competencia y abrir mercados. La defensa obliga a añadir otras variables: autonomía estratégica, resiliencia industrial y capacidad de respuesta ante una crisis. El debate sobre el artículo 346 TFUE se sitúa precisamente en ese cruce entre mercado, seguridad e integridad institucional.

[1] PARDO GARCÍA-VALDECASAS, Juan José; MEIRIÑO, Arturo Alfonso; HUERTA BARAJAS, Justo Alberto; y otros. La contratación y el artículo 346 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Documento de Trabajo CESEDEN DT 02/2017. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), Madrid, 2017. Disponible en https://www.defensa.gob.es (consultado en mayo de 2026).

[2] Comisión Europea, Joint Communication on the Defence Investment Gaps Analysis and Way Forward, JOIN(2022) 24 final, Bruselas, 2022. Disponible en https://eur-lex.europa.eu (consultado en mayo de 2026).

El artículo 346 TFUE y su interpretación por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea

El artículo 346 TFUE ocupa una posición singular en el proceso de integración europea. Permite a los Estados miembros adoptar determinadas medidas cuando están en juego intereses esenciales de seguridad, incluso si esas medidas se apartan de algunas reglas ordinarias del mercado interior.

Por su carácter excepcional, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha mantenido una lectura restrictiva del precepto. Invocar la seguridad nacional no basta para apartarse automáticamente del marco común. El Estado debe acreditar que la medida es necesaria para proteger un interés esencial de seguridad y que la excepción no va más allá de lo estrictamente necesario.

Dicha línea jurisprudencial se aprecia con claridad en tres asuntos.

El primero, Comisión contra España, no versaba sobre un procedimiento de licitación, sino sobre exenciones fiscales aplicadas a importaciones de armamento y material militar. España sostenía que esas medidas quedaban amparadas por el entonces artículo 296 TCE. El Tribunal no lo admitió y fijó una idea que reaparecería después de forma constante: invocar la seguridad nacional en términos generales no excluye, sin más, la aplicación del Derecho europeo[3].

El segundo, Comisión contra Italia, sí afectaba de lleno a la contratación. Italia había adjudicado directamente a Agusta contratos para la adquisición de helicópteros destinados a distintos cuerpos civiles y militares, invocando entre otras razones la confidencialidad y la especificidad técnica. El Tribunal consideró que no se había acreditado el vínculo entre excluir la competencia y proteger efectivamente un interés esencial. Lo relevante no fue el resultado, sino el criterio: la relación con el ámbito militar no basta por sí misma. Debe existir una conexión concreta y proporcionada entre la medida y el interés alegado[4].

El tercero, un segundo asunto contra Italia, rechazó una norma nacional que permitía excluir de las reglas comunitarias la adquisición de helicópteros ligeros destinados a la

[3] Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Comisión c. España, asunto C-414/97, sentencia de 16 de septiembre de 1999. Disponible en https://eur-lex.europa.eu (consultado en mayo de 2026).
[4] Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Comisión c. Italia, asunto C-337/05, sentencia de 8 de abril de 2008. Disponible en https://eur-lex.europa.eu (consultado en mayo de 2026).

policía y a los bomberos sin que se hubieran acreditado las circunstancias excepcionales que lo justificaban[5].

Las tres resoluciones dibujan una línea coherente. El Tribunal reconoce la singularidad del sector, pero evita que esa singularidad se convierta en una excepción automática. La carga de justificar recae siempre sobre el Estado que la invoca[6].

La razón de esa cautela es clara: si bastara con invocar la seguridad nacional para sacar un contrato del marco común, la excepción podría terminar vaciando de contenido las reglas del mercado interior.

Pero esa jurisprudencia admite también una lectura institucional. Exigir motivación, necesidad y proporcionalidad no protege solo el mercado interior; sirve igualmente para controlar el ejercicio de una potestad excepcional.

Toda excepción amplía, en alguna medida, la discrecionalidad. Ello no la convierte en ilegítima, pero sí exige poder comprobar después que se utilizó para el fin que la justificaba. Desde este ángulo, la jurisprudencia del Tribunal protege a la vez la competencia, la integridad institucional y la rendición de cuentas.

La Comisión Europea mantuvo la misma cautela en su Comunicación interpretativa sobre el entonces artículo 296 TCE, hoy artículo 346 TFUE: la excepción debe responder a intereses esenciales de seguridad concretos y no convertirse en una vía general para eludir el Derecho europeo[7].

El debate, por tanto, no se reduce a soberanía nacional frente a integración europea. La tensión real es otra: cuánta flexibilidad estratégica puede admitirse sin perder control jurídico. El equilibrio consiste en proteger intereses esenciales de seguridad sin renunciar a transparencia, supervisión y responsabilidad.

[5] Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Comisión c. Italia, asunto C-157/06, sentencia de 2 de octubre de 2008. Disponible en https://eur-lex.europa.eu (consultado en mayo de 2026).
[6] Véase el análisis de esta jurisprudencia en AVENTIN FONTANA, Vanesa. «Actualización del test de aplicabilidad del artículo 346 del TFUE en el contexto normativo y jurisprudencial actual», en PARDO GARCÍA-VALDECASAS y otros, *cit.* nota 1, pp. 72-91.
[7] Comisión Europea, Interpretative Communication on the application of Article 296 of the Treaty in the field of defence procurement, COM(2006) 779 final, Bruselas, 2006. Disponible en https://eur-lex.europa.eu (consultado en mayo de 2026).

La Directiva 2009/81/CE: una solución que no terminó de resolver el problema

La aprobación de la Directiva 2009/81/CE respondió a una preocupación que llevaba años presente en las instituciones europeas. Si el artículo 346 TFUE se utilizaba de forma excesivamente amplia, una parte significativa de la contratación de defensa quedaba fuera de las dinámicas de competencia y transparencia que caracterizan el mercado interior.

La Directiva pretendía ofrecer una solución intermedia. Su objetivo no era eliminar las particularidades de la defensa ni impedir el recurso al artículo 346 TFUE cuando resultara necesario, sino crear un marco específico que permitiera incorporar mayores niveles de concurrencia, publicidad y control sin ignorar las singularidades del sector[8].

Las adaptaciones fueron reales: mayor uso del procedimiento negociado, más flexibilidad en publicidad, protección reforzada de la información sensible y cláusulas sobre continuidad del suministro.

La propia Directiva contempla procedimientos negociados sin publicidad en determinados supuestos de urgencia, razones técnicas o derechos de exclusividad, además de garantías específicas de seguridad de la información y del abastecimiento. Por ello, esas circunstancias no justifican por sí solas el recurso al artículo 346 TFUE. Su aplicación exige identificar el interés esencial de seguridad comprometido y justificar por qué los mecanismos de la Directiva resultan insuficientes para protegerlo en el caso concreto, posibilidad que reconoce su considerando 16.

Aun así, la aplicación de la Directiva siguió siendo parcial, como recoge el informe COM(2016) 762. El procedimiento negociado con publicación de un anuncio de licitación sigue exigiendo plazos mínimos, publicación previa en el Diario Oficial salvo excepciones tasadas e invitación a varios candidatos. En programas urgentes o especialmente sensibles, esos requisitos pueden resultar difíciles de conciliar con la necesidad operativa.

A ello se suman dos problemas recurrentes. El primero es la existencia de proveedores únicos: la interoperabilidad, la integración con sistemas ya desplegados o la propia

[8] Directiva 2009/81/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de determinados contratos de obras, suministro y servicios en los ámbitos de la defensa y la seguridad. DOUE L 216, de 20 de agosto de 2009, considerando 16 y arts. 22, 23 y 28. Disponible en https://eur-lex.europa.eu (consultado en mayo de 2026).

propiedad intelectual reducen drásticamente el número de operadores capaces de ejecutar el contrato. El segundo afecta a los contratos de investigación y desarrollo militar, donde la tecnología evoluciona mientras se prepara el expediente y el objeto contractual resulta difícil de definir con precisión desde el inicio. Quien ha participado en programas de adquisición militar sabe que esos proyectos no funcionan como compras administrativas convencionales.

El planteamiento era razonable. Más competencia permite comparar ofertas, facilita la supervisión externa y puede mejorar el uso de los recursos públicos. La publicidad y la transparencia, además, reducen el espacio para decisiones arbitrarias y refuerzan su legitimidad.

La práctica, sin embargo, mostró que una regulación específica no eliminaba las razones que llevaban a los Estados a recurrir al artículo 346 TFUE. Años después, la propia Comisión reconoció que una parte significativa de la contratación de defensa seguía adjudicándose fuera de la Directiva[9].

Ahí está la paradoja que sostiene buena parte de este debate. La Directiva se aprobó para reducir el recurso al artículo 346 TFUE mediante un régimen adaptado a la defensa, aunque ese diseño normativo no hace desaparecer las circunstancias materiales que llevan a los Estados a considerarlo insuficiente. La urgencia operativa, la dependencia de un único fabricante o la sensibilidad de determinada información siguen ahí después de aprobada la norma. Cambiar el marco jurídico no cambia automáticamente el problema que ese marco pretende resolver. Y mientras persistan esas circunstancias, seguirá existiendo la tentación de acudir a la excepción primaria del Tratado en lugar de agotar el régimen especial.

Las razones fueron diversas. En unos casos, los Estados siguieron entendiendo que determinados programas afectaban directamente a intereses esenciales de seguridad. En otros pesaron la protección de tecnologías sensibles, la seguridad de suministro o la conservación de capacidades industriales estratégicas.

[9] Comisión Europea, Informe sobre la aplicación de la Directiva 2009/81/CE en materia de contratación pública en los ámbitos de la defensa y la seguridad, COM(2016) 762 final, Bruselas, 2016. Disponible en https://eur-lex.europa.eu (consultado en mayo de 2026).

La lectura criminológica añade una consideración relevante. Las normas pueden cambiar conductas, pero no bastan para suprimir los incentivos que las explican. Mientras los responsables públicos consideren que ciertos riesgos estratégicos pesan más que las ventajas de una mayor competencia, seguirá existiendo un incentivo para recurrir a mecanismos excepcionales.

Llegados a este punto, aparece la objeción más fuerte a la tesis: si la Directiva 2009/81/CE fue diseñada precisamente para acoger las singularidades de la defensa, ¿por qué seguir considerando el artículo 346 una adaptación funcional? La respuesta no puede ser que el régimen especial sea, por definición, insuficiente.

La reforma del marco general de contratación pública muestra, de hecho, que el régimen ordinario empieza a incorporar herramientas para afrontar la seguridad de suministro, la resiliencia, la ciberseguridad, la protección de información sensible y determinados riesgos vinculados a terceros países. A ello se añade un nuevo sistema de preferencia europea, orientado a reforzar la autonomía estratégica, la seguridad económica y la reducción de dependencias externas, lo que amplía las herramientas disponibles dentro del régimen común antes de acudir a una excepción. La propia propuesta, aunque deja fuera los regímenes de defensa y seguridad, exige en ciertos supuestos ligados a intereses esenciales de seguridad que estos no puedan protegerse mediante medidas menos intrusivas[10]. No es el mismo régimen jurídico del artículo 346, pero sí una lógica coherente con la interpretación restrictiva de las excepciones de seguridad. La consecuencia es que, antes de acudir a un mecanismo excepcional, habrá que explicar por qué las herramientas del marco común no bastan.

Que la Directiva no haya sustituido por completo al artículo 346 TFUE no implica necesariamente un fracaso normativo. Muestra, más bien, lo difícil que resulta conciliar objetivos que a veces chocan entre sí: competencia, eficiencia económica, seguridad estratégica e integridad institucional.

[10] Comisión Europea, Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre contratos públicos y concesiones, por el que se derogan las Directivas 2014/23/UE, 2014/24/UE y 2014/25/UE, COM(2026) 590 final, 2026/0265 (COD), Bruselas, 9 de septiembre de 2026, exposición de motivos, apartado 1, arts. 70-77 y 78.2. Disponible en https://eur-lex.europa.eu (consultado en septiembre de 2026).

Ucrania y el regreso de la seguridad estratégica

La invasión rusa de Ucrania en febrero de 2022 alteró varias de las premisas sobre las que Europa había construido su política de seguridad. El conflicto hizo visibles limitaciones industriales, tecnológicas y logísticas que durante años habían quedado en segundo plano.

La pregunta dejó de ser solo quién podía producir más barato y pasó a incluir otra mucho más compleja: quién podía producir a tiempo. Fabricar municiones, sostener cadenas de suministro o aumentar con rapidez la producción de determinados sistemas adquirió un valor difícil de apreciar en periodos de estabilidad.

En poco tiempo, autonomía estratégica, seguridad de suministro, resiliencia industrial y soberanía tecnológica pasaron al centro del debate europeo. La Comisión reconoció déficits importantes de inversión y capacidad industrial en defensa y promovió nuevas iniciativas para reforzar la cooperación y la producción conjunta[11].

Ese cambio reabrió debates que parecían estabilizados. Durante años la discusión había girado sobre cómo introducir más competencia en la contratación de defensa. Ucrania obligó a añadir otra pregunta: ¿qué ocurre cuando la opción más eficiente en términos económicos no es la más segura desde el punto de vista estratégico? La literatura sobre autonomía estratégica europea ya había advertido esa tensión antes de la guerra[12].

Conviene separar el cambio político del jurídico. La guerra de Ucrania no ha alterado el estándar aplicable al artículo 346 TFUE, pero sí el contexto fáctico en el que los Estados identifican y justifican sus intereses esenciales de seguridad. De ahí que también haya cambiado la percepción del precepto: para algunos Estados, dejó de ser solo una excepción singular y pasó a ofrecer un margen de adaptación ante un entorno mucho más incierto.

Nada de esto invalida los principios del mercado interior, pero obliga a reconocer que eficiencia económica, seguridad estratégica y autonomía industrial pueden apuntar en

[11] Comisión Europea, JOIN(2022) 24 final, *cit.* nota 2.
[12] FIOTT, Daniel. Strategic Autonomy: Towards 'European Sovereignty' in Defence? EUISS Brief n.º 12, European Union Institute for Security Studies, París, noviembre de 2018. Disponible en https://www.iss.europa.eu (consultado en mayo de 2026).

direcciones distintas. El artículo 346 TFUE adquiere relevancia precisamente en ese espacio.

El coste de la excepcionalidad: las críticas al artículo 346 TFUE

La excepción del artículo 346 TFUE sigue siendo controvertida. Aunque muchos Estados la consideran necesaria para proteger intereses esenciales de seguridad, tanto la doctrina como las instituciones europeas han advertido de los riesgos de una utilización demasiado amplia.

Una de las principales críticas se refiere a sus efectos sobre la integración industrial europea. El recurso frecuente a mecanismos excepcionales puede favorecer la fragmentación del mercado, dificultar la cooperación entre Estados miembros y reducir los incentivos para desarrollar programas conjuntos de gran escala. La Comisión Europea ha advertido en diversas ocasiones que la coexistencia de múltiples programas nacionales similares puede generar duplicidades, sobrecostes y pérdidas de eficiencia que terminan debilitando la competitividad global de la industria europea de defensa[13].

A esta fragmentación se suma un segundo problema: la reducción de la competencia efectiva. Cuando un contrato queda fuera de los procedimientos ordinarios de contratación, disminuyen las oportunidades de participación para operadores potencialmente capacitados y se debilitan algunos mecanismos competitivos que habitualmente contribuyen a mejorar precios, calidad e innovación[14]. Esto puede estar plenamente justificado en determinados supuestos, pero no deja de tener efectos sobre el funcionamiento del mercado.

El problema más delicado quizás no sea económico, sino institucional. Desde una mirada criminológica, una excepción amplía la discrecionalidad disponible. Tal discrecionalidad puede ser necesaria, pero necesita controles que permitan verificar que se usa para los fines que la justifican.

[13] Comisión Europea y Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, European Defence Industrial Strategy (EDIS), JOIN(2024) 10 final, Bruselas, 5 de marzo de 2024. Disponible en https://eur-lex.europa.eu (consultado en mayo de 2026).

[14] TRYBUS, Martin. Buying Defence and Security in Europe: The EU Defence and Security Procurement Directive in Context. Cambridge University Press, Cambridge, 2014. DOI: https://doi.org/10.1017/CBO9780511751462.

La contratación pública es especialmente sensible desde la óptica de la integridad: concentra recursos económicos, decisión administrativa e intereses públicos relevantes. Por eso transparencia, publicidad y competencia cumplen también una función preventiva. Reducen oportunidades para decisiones arbitrarias y facilitan su supervisión.

Ello no significa que recurrir al artículo 346 TFUE genere de por sí corrupción, fraude o favoritismo. Sería una conclusión injustificada. Su uso puede responder plenamente a necesidades de seguridad nacional. La cuestión criminológica está en otro plano: cómo cambia el riesgo cuando se reducen algunas salvaguardas ordinarias.

La prevención del fraude ofrece aquí una referencia útil: el riesgo aumenta cuando coinciden menos competencia efectiva, menos publicidad y menos supervisión externa. La OCDE sitúa la contratación pública entre los ámbitos de actuación gubernamental más expuestos al despilfarro, la mala gestión y las irregularidades, y advierte de que esos riesgos pueden crecer en situaciones de urgencia o cuando se relajan salvaguardas procedimentales[15].

La excepcionalidad, por tanto, no produce automáticamente conductas irregulares. Sí puede cambiar la estructura de oportunidades del sistema. Menos competencia, menos publicidad o menos supervisión externa no generan ilícitos de forma directa, pero debilitan algunos de los obstáculos que dificultan su aparición. Cuanto mayor sea el margen excepcional, más importante resulta la calidad de la trazabilidad, el control y la rendición de cuentas.

El problema práctico consiste en preservar la flexibilidad necesaria para proteger intereses esenciales de seguridad sin deteriorar los controles que sostienen la integridad del sistema. Lograr este equilibrio será uno de los retos centrales de la contratación de defensa en los próximos años.

El debate actual sobre el futuro del artículo 346 TFUE

Las posiciones sobre el futuro del artículo 346 TFUE siguen divididas. Para unos, un uso demasiado amplio de la excepción frena la integración del mercado europeo de defensa

[15] OCDE, Integrity in Public Procurement: Good Practice from A to Z, OECD Publishing, París, 2007, pp. 50-53. DOI: https://doi.org/10.1787/9789264027510-en.

y dificulta programas industriales comunes. Desde esa óptica, una mayor armonización podría mejorar la eficiencia, la competencia y la escala de los proyectos conjuntos.

Otros sostienen lo contrario: el deterioro del entorno internacional demuestra que los Estados necesitan conservar margen de maniobra. La protección de tecnologías críticas, la resiliencia de las cadenas de suministro o la disponibilidad inmediata de capacidades estratégicas siguen alimentando esa posición.

En marzo de 2026, el debate se hizo explícito en las instituciones europeas. La Resolución P10_TA(2026)0079, de 11 de marzo, pidió a la Comisión una recomendación sobre la interpretación del artículo 346 TFUE que favorezca una aplicación más armonizada en la Unión y preserve su carácter excepcional[16]. El Informe A10-0017/2026 fue en la misma dirección: mostró preocupación por un uso desproporcionado de la exención y reclamó una revisión ambiciosa de la Directiva 2009/81/CE[17]. El movimiento institucional no cuestiona la existencia del artículo 346, pero sí desplaza la discusión hacia sus condiciones de aplicación. En ese contexto debe situarse también la intervención de Cañas en las jornadas de contratación: no describía un cambio ya consumado, sino un debate formalmente abierto. La reforma del marco general de contratación pública presentada el 9 de septiembre, de hecho, no materializa esa delimitación: preserva expresamente el artículo 346 TFUE y mantiene fuera de su ámbito el régimen específico de contratación de defensa.

Ambas posiciones captan una parte del problema. Ya no se trata simplemente de escoger entre integración europea y soberanía nacional, sino de encontrar fórmulas que permitan compatibilizar objetivos que no siempre coinciden.

Buena parte de las iniciativas europeas recientes refleja esa búsqueda de equilibrio. El Fondo Europeo de Defensa, la Estrategia Industrial Europea de Defensa y los nuevos programas de producción conjunta intentan ganar cooperación y escala industrial sin

[16] Parlamento Europeo, Resolución sobre la eliminación de los obstáculos para el mercado único de defensa, P10_TA(2026)0079, aprobada el 11 de marzo de 2026, apdo. 18. Disponible en https://www.europarl.europa.eu (consultado en mayo de 2026).

[17] Parlamento Europeo, Informe sobre la eliminación de los obstáculos para el mercado único de defensa, A10-0017/2026, ponente Tobias Cremer. Disponible en https://www.europarl.europa.eu (consultado en mayo de 2026).

eliminar por completo la capacidad estatal para proteger intereses esenciales de seguridad[18].

La dimensión criminológica vuelve a estar presente en este ámbito. Si aumenta el gasto en defensa y también el recurso a mecanismos excepcionales, el control gana importancia. La integridad institucional no compite con la seguridad estratégica: forma parte de ella. Un sistema que pierde trazabilidad, transparencia o rendición de cuentas termina generando sus propias vulnerabilidades.

Conclusiones

El debate sobre el artículo 346 TFUE suele presentarse como un choque entre dos lógicas: un marco europeo basado en competencia y transparencia, y unos Estados que consideran que ciertas capacidades de defensa necesitan una protección específica.

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la Directiva 2009/81/CE y las iniciativas europeas más recientes muestran que ese equilibrio sigue abierto. Ucrania, además, ha recordado que eficiencia económica y seguridad estratégica no siempre coinciden.

El artículo 346 TFUE no es solo una excepción a las reglas del mercado interior. También cumple una función de adaptación: reconoce que existen ámbitos en los que una aplicación uniforme de las reglas generales puede resultar insuficiente.

Aceptar esa función no obliga a ignorar sus riesgos; más bien, exige precisar mejor cuándo puede utilizarse el artículo 346 TFUE y reforzar la motivación, la trazabilidad y la supervisión. La excepcionalidad puede ser necesaria, pero la ausencia de control, no.

A ello se añade una dimensión que merece el mismo peso: la integridad institucional. No basta con decidir cuándo cabe una excepción. Hay que asegurar que siga sometida a controles capaces de preservar la transparencia y la confianza pública.

Lo ocurrido en 2026 no obliga a cambiar esta lectura, pero sí a afinarla. El debate europeo se centra cada vez menos en la existencia del artículo 346 TFUE y más en las condiciones de su utilización. El Parlamento ha pedido una interpretación más armonizada que preserve su carácter excepcional, mientras que la reforma de la

[18] Comisión Europea y Alta Representante, European Defence Industrial Strategy (EDIS), JOIN(2024) 10 final, *cit.* nota 13.

contratación de defensa sigue su propio cauce: la propuesta de Reglamento de septiembre no modifica la Directiva 2009/81/CE, cuya revisión se tramita por separado[19].

El cambio, por tanto, no nace de un recorte del artículo 346, que la propuesta preserva expresamente. Nace del fortalecimiento del régimen común: al disponer este de más herramientas para proteger el suministro, la resiliencia o la información sensible, se refuerza la orientación de agotar las medidas menos intrusivas antes de invocar una excepción de seguridad. Esta orientación podría guiar el debate y una futura revisión de la Directiva 2009/81/CE. Ese desplazamiento, de la existencia de la excepción a la calidad de su ejercicio, está llamado a marcar una parte importante del futuro de la contratación pública de defensa en Europa.

*Alfonso Barroso Canto**

Graduado en Criminología. Estudiante del Máster en Gestión de Contratos y Programas del Sector Público (UNED)

[19] Comisión Europea, Dirección General de Industria de Defensa y Espacio, Simplifying EU rules for defence and sensitive security procurement, 25 de noviembre de 2025. Disponible en https://defence-industry-space.ec.europa.eu (consultado en mayo de 2026).