



**COMILLAS**  
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

FACULTAD DE DERECHO

**EL CONTROL DE INVERSIONES  
EXTRANJERAS DIRECTAS EN LA UNIÓN  
EUROPEA: NUEVO REGLAMENTO  
2019/452 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y  
DEL CONSEJO**

Autor: Guillermo Rodríguez Hernández de Santamaría

5º E3 D

Área: Derecho mercantil

Tutor: Bruno Martín Baumeister

Madrid  
Junio 2020

## ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	4
2. GLOBALIZACIÓN.....	5
2.1. Concepto.....	5
2.2. Aspecto económico .....	6
2.3. UE dentro del fenómeno Globalización.....	9
3. INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA.....	14
3.1. Concepto.....	14
3.2. Evolución.....	15
3.3. IED en España .....	19
4. REGLAMENTO 2019/452.....	20
4.1. Razones para adoptar el Reglamento 2019/452.....	20
4.2. Desarrollo del contenido del Reglamento.....	23
4.3. Medidas de control de algunos Estados miembros.....	28
4.3.1 España.....	29
4.3.2 Francia.....	31
4.3.3 Alemania.....	32
4.3.4 Suecia .....	34
5. ¿QUÉ SUCEDE CON CHINA?.....	34
6. COMPATIBILIDAD DEL REGLAMENTO CON EL DERECHO DE COMPETENCIA EUROPEO.....	37
7. REGLAMENTO 2019/452, PERSONAS JURÍDICAS Y CONVENIO EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS.....	40
8. CREAR “CAMPEONES EUROPEOS” COMO MEDIDA PARA COMPETIR.....	43
8.1. Postura del eje francoalemán .....	44
8.2. Postura mantenida desde Bruselas .....	45
9. CONCLUSION.....	46
10. BIBLIOGRAFÍA.....	49

**Listado de abreviaturas:**

BCE: Banco Central Europeo

CECA: Comunidad Europea del Carbón y del Acero

CEDH: Convenio Europeo de Derechos Humanos

CEE: Comunidad Económica Europea

CEEA: Comunidad Europea de la Energía Atómica

FMI: Fondo Monetario Internacional

GATT: Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio

IED: Inversión Extranjera Directa

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

OMC: Organización Mundial del Comercio

PIB: Producto Interior Bruto

SASAC: Comisión estatal para la supervisión y administración de los activos del Estado

TEDH: Tribunal Europeo de Derechos Humanos

TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

TUE: Tratado de la Unión Europea

UE: Unión Europea

UEM: Unión Económica y Monetaria

UNCTAD: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

## **1. INTRODUCCIÓN.**

La finalidad de este trabajo es explicar el Reglamento 2019/452, que versa sobre el control de las inversiones extranjeras directas en la Unión Europea, las razones que han llevado a la Unión Europea (UE) a pronunciarse sobre el asunto y las implicaciones que va a tener el reglamento de cara al futuro. Esto nos hará comprender la importancia que tiene la inversión extranjera directa (IED) en la economía y el desarrollo económico y la importancia que tiene el establecimiento de mecanismos de control y situaciones de reciprocidad frente a terceros países para proteger los intereses de la Unión, sus Estados miembros y sus sociedades.

Para ello habrá que explicar el concepto de inversión extranjera directa, que no podrá hacerse sin explicar antes el proceso de globalización que lleva años produciéndose y ha configurado el mundo como lo conocemos hoy en día. Se analizará en concreto las implicaciones económicas de la globalización. Dentro del proceso de globalización se prestará especial interés a la formación de la Unión Europea. Esta ha provocado entre sus miembros un proceso que se conoce como europeización, por el que los Estados han ido cediendo competencias y se ha ido produciendo una integración económica de las economías de los diferentes Estados.

Esta integración económica ha llevado a la Unión Europea a actuar y a verse como un bloque tanto en el comercio internacional como en el ámbito económico mundial. Esto ha resultado en que la Unión ha sido capaz de atraer un importante porcentaje de la inversión extranjera directa a nivel mundial. Será importante delimitar bien este concepto ya que existen divergencias entre la doctrina en cuanto a su contenido y cálculo. Se presenta como un instrumento financiero realmente interesante por sus ventajas respecto a otros instrumentos financieros y de ahí de nuevo la importancia de regularlo. Se valorará los factores que favorecen la atracción de la inversión extranjera directa en la Unión, entre los que se encuentra la liberalización económica que ha traído la UE.

Se analizará también la compatibilidad de Reglamento 2019/452 con otras normas como el Derecho de la competencia de la UE, el Convenio Europeo de Derechos Humanos, así como la aplicabilidad de este a las personas jurídicas y la posibilidad de crear “gigantes europeos” que sean capaces de competir en un mercado cada vez más internacional.

Desde el punto de vista metodológico, el presente se trata de un trabajo descriptivo, de investigación, en el que se explicará la base numérica del asunto a tratar para poder explicar después la base jurídica y sus consecuencias. Consultaré tanto revistas económicas como jurídicas, así como cualquier tipo de bibliografía institucional y bases de datos internacionales como la base de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD), así como artículos de prensa y actualidad.

## **2. GLOBALIZACIÓN.**

### **2.1. Concepto**

Como se ha mencionado, para poder contextualizar y comprender el trabajo lo primero es explicar que es la globalización. Se puede definir la globalización como un proceso económico, político, tecnológico y sociocultural entre los países del globo que ha generado una mayor y creciente comunicación entre los mismos y que ha generado relaciones de interdependencia muy fuertes en todos los ámbitos mencionados. La globalización es un proceso que tiene tanto ventajas como inconvenientes, que serán analizados más adelante.

Pero para llegar a una definición más precisa del concepto se va a mostrar la definición que ofrece el Consejo de Europa a través de su Asamblea Parlamentaria: *“la globalización puede ser descrita como la cada vez mayor integración económica de todos los países del mundo como consecuencia de la liberalización y el consiguiente aumento en el volumen y la variedad de comercio internacional de bienes y servicios, la reducción de los costos de transporte, la creciente intensidad de la penetración internacional de capital, el inmenso crecimiento de la fuerza de trabajo mundial y la acelerada difusión mundial de la tecnología, en particular las comunicaciones”*.

También se puede describir el concepto de globalización como lo hace Guttal: *“‘globalización’ se utiliza para describir una variedad de cambios económicos, culturales, sociales y políticos que han dado forma al mundo en los últimos 50 años, desde la muy celebrada revolución de la tecnología de la información a la disminución de las fronteras nacionales y geopolíticas en la cada vez mayor circulación transnacional de bienes, servicios y capitales”*.

Gracias a estas definiciones vemos que son relevantes los siguientes puntos: es un proceso que afecta a casi todos los ámbitos, aumentan los flujos entre los diversos países, la tecnología y la información tienen un papel fundamental y que se trata de un proceso de muchos años.

## **2.2. Aspecto económico**

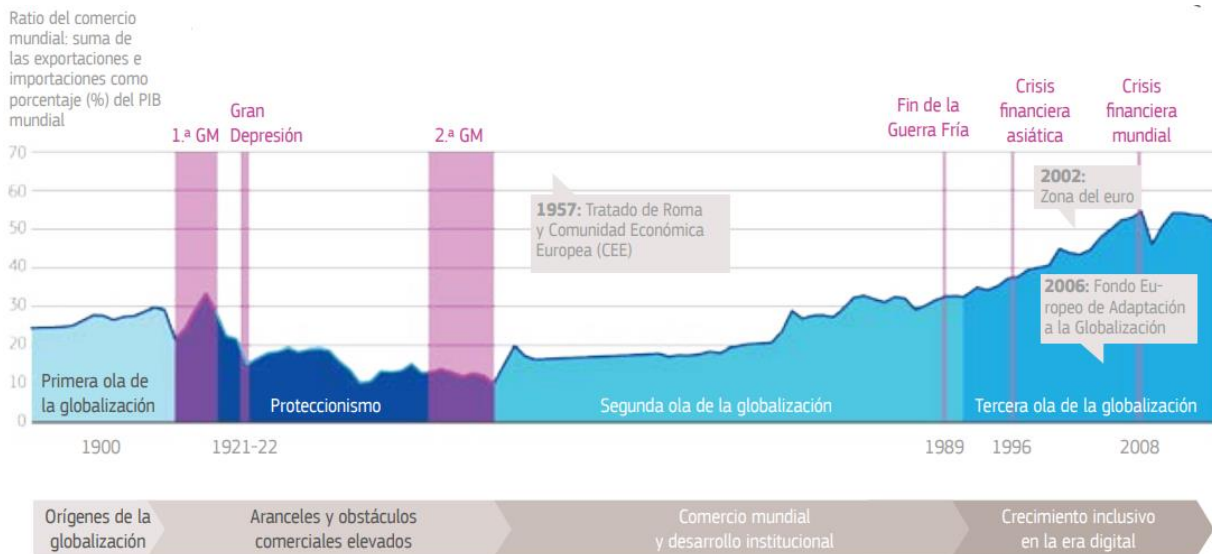
En el ámbito económico la globalización implica una mayor integración e interdependencia económica entre las diversas economías nacionales del mundo a través de un aumento de las transacciones fronterizas de bienes, servicios, tecnologías y capital<sup>1</sup>.

La globalización ha traído consigo un enorme crecimiento del comercio internacional. Ha creado enormes flujos de dinero y de distribución de bienes y servicios a lo largo de todo el mundo. Esto ha sido posible gracias a una liberalización económica que se ve traducida en la disminución de las barreras al comercio internacional, en la reducción de las restricciones al libre movimiento de capital e inversión y en la privatización de empresas o sectores públicos. En un primer momento se caracterizó por el libre intercambio de bienes, posteriormente fue el libre intercambio a la prestación de servicios entre distintas economías y en tercer lugar es el libre movimiento de capitales, aspecto que ha favorecido la IED. En último lugar se está desarrollando un nuevo tipo de comercio, y es el de la circulación del dato.

La globalización ha tenido un enorme impacto en el crecimiento del comercio internacional pues ha permitido el acceso a nuevos mercados y el avance tecnológico ha hecho esto más factible. De acuerdo con la Comisión Europea: *“A principios de la década de los setenta del pasado siglo, el comercio representaba menos del 20 % del producto interior bruto (PIB) mundial; ahora, en cambio, representa cerca de la mitad”*. En la siguiente gráfica se ve la evolución favorable del porcentaje que representa el comercio en el PIB mundial.

---

<sup>1</sup> Mohan Joshi, R., International Business. Oxford University Press, Oxford, 2009.



Fuente: Comisión Europea (2016), Klasing y Milionis (2014), Banco Mundial (2017) y adaptación de la base de datos macrohistóricos de la Oficina Nacional de Investigaciones Económicas.

Pero el proceso de globalización no es algo novedoso, sino que lleva décadas forjándose hasta llegar a la situación en la que nos encontramos. Ha sido un proceso lento en el que no siempre ha existido libertad total en el movimiento de bienes y capitales. Desde la década de los años 50 hasta la década de los años 90 fueron formándose organizaciones económicas que suponían un reflejo de lo que es hoy en día la globalización, pero solo a nivel regional entre los países miembros. Estas organizaciones permitían el libre comercio, fomentaban integración económica e incluso defendían los intereses de sus miembros.<sup>2</sup> Entre estas organizaciones se encuentran la Comunidad Económica Europea en 1957, la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental en 1967 o Mercado Común del Sur en 1991. Se crearon para contrarrestar el poder de los países competidores a los de sus miembros y así poder crear una mayor igualdad en el mercado internacional.

Además de estas organizaciones, en el ámbito del comercio internacional surgen organizaciones con el propósito de fomentar el libre comercio y el crecimiento económico a lo largo del globo. Fundamentalmente son tres. En primer lugar, la Organización Mundial del Comercio (OMC). Su fin principal es fomentar el libre comercio y la

<sup>2</sup> Huwart, J. y Verdieri, L., *Economic Globalisation: Origins and consequences*, OECD Insights, OECD Publishing, Paris, 2013.

eliminación de barreras. En segundo lugar, se encuentra la Organización para la cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Esta tiene como fin fomentar el crecimiento económico de las zonas menos desarrolladas con la ayuda de los países más desarrollados. En tercer lugar, las Naciones Unidas a través de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo (UNCTAD). Por último, tiene importancia también el papel del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Si bien no es una organización internacional como las anteriores, ya que adopta una forma similar a lo que sería un tratado internacional, es inestimable el valor que ha supuesto para el desarrollo del comercio internacional al fomentar la reducción de los obstáculos al comercio como son las cuotas arancelarias y los aranceles. Además, fomentó la creación de acuerdos bilaterales y multilaterales entre sus miembros, y finalmente dio paso a la creación de la OMC.

Gracias a GATT y el avance de la comunicación y tecnología, se consiguió que numerosos países fueran reduciendo sus barreras comerciales, pero más importante aún, abrieran sus cuentas corrientes y de capital. Esto último es lo que ha permitido el desarrollo de la IED principalmente por parte de los países desarrollados, que buscaban el abaratamiento de precios en otros países.

La labor de esas instituciones ha permitido que se haya podido instaurar una serie de principios en el ámbito del comercio internacional. Estos son principalmente dos:

El primero de ellos es el principio de la nación más favorecida. Según la OMC este consiste en que *“las condiciones más favorables de acceso que se hayan concedido a un país deben otorgarse automáticamente a todos los demás participantes en el sistema. Esto permite que todos se beneficien, sin necesidad de nuevas negociaciones, de las concesiones que puedan haber sido convenidas entre importantes interlocutores comerciales con una gran capacidad de negociación (...)”*<sup>3</sup>.

El segundo principio es el de igual trato nacional. Según la OMC, éste consiste en dar: *“igual trato para nacionales y extranjeros. Las mercancías importadas y las producidas en el país deben recibir el mismo trato, al menos después de que las mercancías*

---

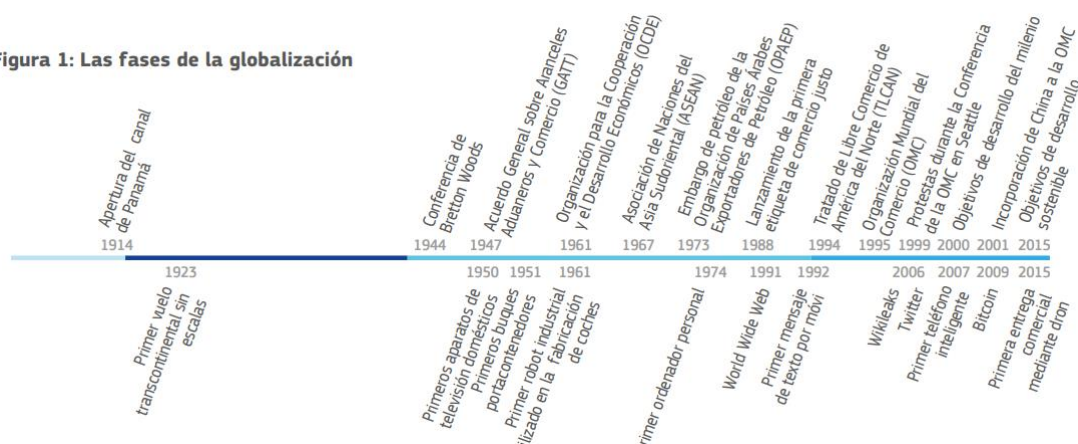
<sup>3</sup> Organización Mundial del Comercio. “Trato de la nación más favorecida”, *Módulo de formación sobre el AGCS: capítulo 1*.



extranjeras hayan entrado en el mercado”<sup>4</sup>. Este principio se traduce básicamente en dar igual trato a los demás que a los nacionales en cualquier aspecto del comercio. Hay que tener en cuenta que este principio no afecta a los derechos de aduana.

Gracias a estos principios se fomenta el desarrollo de aquellos países y comerciantes con menor capacidad económica y desarrollo para poder competir en el mercado internacional.

Figura 1: Las fases de la globalización



Fuente: Comisión Europea (2016), Klasing y Milionis (2014), Banco Mundial (2017) y adaptación de la base de datos macrohistóricos de la Oficina Nacional de Investigaciones Económicas

### 2.3. UE dentro del fenómeno Globalización

Dentro del proceso de globalización tiene especial interés un foco que se ha producido en el continente europeo y que ha dado lugar al surgimiento de la UE. Gracias a la UE se ha alcanzado la máxima expresión del fenómeno de integración y dependencia económica de las distintas economías nacionales que componen este organismo. Si bien no es menester de este trabajo explicar todo lo relacionado con la UE, sí que procede contextualizar y explicar determinadas materias para poder comprender la extensión de su importancia y poder comprender de mejor manera el Reglamento 452/2019.

Lo primero, ¿qué es la UE? La UE es una comunidad geopolítica constituida como una organización internacional y que nace con la intención de propiciar la integración y

<sup>4</sup> Organización Mundial del Comercio. “Los principios del sistema de comercio”, *Entender la OMC: información básica*.

gobierno común de los distintos Estados de Europa. La primera semilla de esta organización data del año 1951, año en el que Alemania, Bélgica, Francia, Italia Luxemburgo y Países Bajos dan nacimiento a la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). La CECA se trataba de un proyecto económico, político y social, y supuso el primer momento de integración en Europa.

Posteriormente, estos mismos países que conformaban la CECA constituyeron otros dos organismos o uniones internacionales: La Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEa). Desde este momento, estos organismos, que constituyen lo que es el embrión de la actual UE, fueron sufriendo procedimientos de ampliación. Se dieron un total de siete, hasta que se ha llegado al momento actual en el que la UE cuenta con 27 Estados miembros. Estas ampliaciones se realizaron mediante tratados internacionales, aunque sin duda, el más importante es el del año 1993, el Tratado de la Unión Europea (TUE). Éste, junto al Tratado de Funcionamiento (TFUE) de la Unión Europea constituyen los pilares básicos de la UE.

Mediante el TUE, se integraron las tres Comunidades Europeas existentes, dando lugar a una sola que pasó a denominarse Comunidad Europea y además se le atribuyó la competencia en política exterior común y en cooperación judicial y policial, y se aumentaron las competencias del Parlamento Europeo<sup>5</sup>. Como fin a este proceso, entra en vigor en el año 2009 el Tratado de Lisboa, que es el que da el nombre de Unión Europea y asumió en una única figura la personalidad jurídica de las Comunidades Europeas como un sujeto de derecho internacional.

A lo largo de estos años y de procesos de modificación mediante tratados, los Estados han ido cediendo competencias y poderes a la UE para que esta pudiera legislar sobre ciertas materias y así armonizar ciertos sectores en los Estados miembros. Además, ha permitido posicionar a la UE al frente de diversos ámbitos a nivel internacional como lo es el comercio.

Pero quizás los mayores logros hayan sido en materia de integración económica, a través de la Unión Económica y Monetaria (UEM) de la UE. Gracias a la cesión de

---

<sup>5</sup> Parlamento Europeo, “Tratado de la Unión Europea (TUE) / Tratado de Maastricht”. *Sobre el Parlamento Europeo*

competencias, la UE ha conseguido regular sobre este asunto y convertir a la UE en una de las mayores potencias del mundo a nivel de Producto Interior Bruto (PIB). Estas competencias en algunos casos se ceden para el ejercicio en exclusiva de la UE. Así lo establece el artículo 3 del TFUE:

*“1. La Unión dispondrá de competencia exclusiva en los ámbitos siguientes:*

- a) la unión aduanera;*
- b) el establecimiento de las normas sobre competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior;*
- c) la política monetaria de los Estados miembros cuya moneda es el euro;*
- d) la conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera común;*
- e) la política comercial común.”*<sup>6</sup>

Esas competencias exclusivas son las que han permitido el desarrollo de la UEM. El origen de la UEM lo encontramos en 1988 cuando se elaboró un comité que elaboró un documento, el informe Delors, que proponía una UEM que se sucedería en tres fases<sup>7</sup>. La UEM no se consiguió en un solo acto, sino que fue un proceso que ocurrió durante los años 1990-2002

El primer paso fue la instauración del mercado común europeo, que como su nombre indica, es un mercado común entre los Estados miembros. La obligación de configurarlo se recoge en el artículo 3.3 del TUE: *“La Unión establecerá un mercado interior”*<sup>8</sup>. Este mercado lo rigen cuatro principios: libertad de circulación de mercancías, libertad de circulación de servicios, libertad de circulación de personas y libertad de circulación de capitales. Dentro de este mercado *“los ciudadanos europeos pueden vivir, trabajar, estudiar o hacer negocios con libertad”*<sup>9</sup>. Además, como reza el artículo 3 del TUE: *“La Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas”*<sup>10</sup>.

---

<sup>6</sup> Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, resultado de las modificaciones introducidas por el Tratado de Lisboa firmado el 13 de diciembre de 2007.

<sup>7</sup> Banco Central Europeo, “La Unión Económica y Monetaria (UEM)”. *Historia*.

<sup>8</sup> Tratado de la Unión Europea, resultado de las modificaciones introducidas por el Tratado de Lisboa firmado el 13 de diciembre de 2007

<sup>9</sup> EUR-lex, “Mercado Interior”. *Síntesis de la legislación de la UE*.

<sup>10</sup> Tratado de la Unión Europea, resultado de las modificaciones introducidas por el Tratado de Lisboa firmado el 13 de diciembre de 2007

El segundo paso fue la consecución de la unión monetaria. El artículo 3.4 del TUE dice: “La Unión establecerá una unión económica y monetaria cuya moneda es el euro”<sup>11</sup>. Para ello fue necesario la creación del Instituto Monetario Europeo, que realmente supone un paso intermedio hacia el Banco Central Europeo (BCE). También fue necesario aumentar la coordinación en política monetaria de los distintos Estados miembros y conseguir el aumento de la independencia de los bancos centrales de los distintos Estados miembros. En 1998 se fijaron los Estados que pasarían a formar parte de la UEM.

El tercer paso comienza en 1999 cuando se fijaron los tipos de cambios para todas las monedas nacionales respecto a la moneda única que se iba a introducir, el euro. Se crea el BCE que sustituye al Instituto Monetario Europeo y se fija el euro como moneda única, de cotización y de mercado. Finalmente, en 2002 se introduce oficialmente sustituyendo a todas las monedas nacionales.

Como último elemento de la integración económica encontramos la política comercial común. Y es que, para conseguir mayor integración económica, el artículo 21.2.e) establece que la UE debe “*fomentar la integración de todos los países en la economía mundial, entre otras cosas mediante la supresión progresiva de los obstáculos al comercio internacional*”<sup>12</sup>. Para fomentar el comercio y conseguir una política comercial común, la UE se sirve de los siguientes instrumentos: una unión aduanera, supresión de restricciones a los intercambios internacionales, supresión de restricciones a la IED, reducción de los aranceles a los productos de terceros<sup>13</sup>. También se sirve de poder celebrar acuerdos tanto arancelarios como comerciales con terceros países, de medidas de liberalización o de la política de exportación.

El comercio se ha convertido en un elemento esencial que caracteriza a la UE. “*Con sólo el 7% de la población mundial, la UE es la primera exportadora e importadora del mundo y representa un tercio del comercio global (por delante de EE. UU. y de*

---

<sup>11</sup> Tratado de la Unión Europea, resultado de las modificaciones introducidas por el Tratado de Lisboa firmado el 13 de diciembre de 2007

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> *Ibid.*

China)”<sup>14</sup>. Igualmente, según este mismo informe, y según lo que dice el Consejo Europeo, más de 30 millones de puestos de trabajo dependen de las exportaciones, ya sea de manera directa o indirecta<sup>15</sup>. Además, “Se prevé que el 90 % del crecimiento mundial futuro tendrá lugar fuera de las fronteras de Europa. Por tanto, el comercio es un motor de crecimiento y una prioridad fundamental para la UE”<sup>16</sup>.

Un elemento fundamental de la política comercial común es la inversión. “*Los flujos internacionales de capital son la otra cara del comercio de bienes y servicios. El FMI distingue tres tipos de flujos internacionales de capital: la inversión directa extranjera o IED; la inversión en cartera; y los derivados financieros y otro capital*”<sup>17</sup>. La inversión es la otra cara del comercio, pero sigue siendo parte de este y tiene un papel muy relevante. Como menciona la Comisión Europea, la inversión sirve para “*apoyar la creación de empleo, la competitividad empresarial, el crecimiento económico, el desarrollo sostenible y la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos*”<sup>18</sup>. Por lo tanto, la inversión se posiciona como uno de los pilares de la política comercial común y que ha contribuido al crecimiento económico de la UE, siendo ésta un foco internacional para destinar la inversión extranjera.

Se ha mencionado anteriormente que la UE ha seguido un proceso de liberalización. Pese a ello, existen intereses europeos que merecen especial atención y hay que proteger. Por ello es importante crear políticas y directrices que permitan a la UE seguir liderando este apartado para seguir creciendo y poder hacer frente al poder comercial que están ganando países emergentes como China. Entre estas políticas de protección encontramos la constitución de un arancel exterior o restricciones a ciertos movimientos de capitales o inversiones. Dentro de la inversión, es interesante la IED, objeto del reglamento y de estudio en este trabajo.

---

<sup>14</sup> Feás, E. y Steinberg, F., “Informe Elcano: La política comercial europea ante un entorno internacional cambiante”, Real Instituto Elcano, informe 26, octubre 2019.

<sup>15</sup> Feás, E. y Steinberg, F., “Informe Elcano: La política comercial europea ante un entorno internacional cambiante”, Real Instituto Elcano, informe 26, octubre 2019..

<sup>16</sup> Consejo Europeo, “Política Comercial de la UE”. *Políticas*.

<sup>17</sup> Feás, E. y Steinberg, F., “Informe Elcano: La política comercial europea ante un entorno internacional cambiante”, *Real Instituto Elcano*, informe 26, octubre 2019

<sup>18</sup> Comisión Europea, “La política de inversión principal de la UE”. *¿Qué es la política regional?*

### 3. INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA.

#### 3.1. Concepto

La IED es el objeto del Reglamento 2019/452 que es a su vez objeto de estudio en este trabajo y por ello es preciso delimitar bien su concepto. Atendiendo a la definición que realiza Wolters Kluwer “*El término inversión extranjera directa se utiliza para referirse a los flujos internacionales de capital en los que un inversor (normalmente una empresa) de un país crea o amplía una empresa (normalmente una filial) en otro país.*

*La característica distintiva de la inversión extranjera directa es que no solo implica una transferencia de recursos, sino también la adquisición del control*”<sup>19</sup>.

Es necesario completar esta definición con lo que menciona Ane Garay: “*Según la OCDE, la IED tiene por objeto ejercer un control a largo plazo sobre la empresa adquirida o participada, y el criterio establecido para definirlo es que la propiedad adquirida por la sociedad matriz sea, como mínimo, del 10% de la filial*”<sup>20</sup>.

Atendiendo a su nombre la IED tiene tres características. La primera de ellas es que debe tratarse de una inversión, que es la “*actividad que consiste en dedicar recursos con el objetivo de obtener un beneficio de cualquier tipo*”<sup>21</sup>. En segundo lugar, debe ser una inversión extranjera, es decir, una inversión por una persona física o jurídica procedente de un país que no es el que recibe la inversión. En tercer lugar, y quizás el elemento más importante para delimitar el concepto de IED es que se trate de una inversión directa.

Para que se hable de una inversión directa, ésta debe de cumplir con una serie de requisitos:

Como se menciona en la definición es necesario que la inversión alcance al menos el 10% del capital para que se pueda hablar de IED, porque lo que se busca con este tipo de inversiones es lograr un control efectivo en la empresa invertida. A la hora de valorar que conforma la inversión directa se incluyen acciones y otros tipos de participación, beneficios reinvertidos, financiaciones entre empresas e inversión en bienes inmuebles.

---

<sup>19</sup> Wolters Kluwer, “Inversión extranjera directa”. Concepto.

<sup>20</sup> Garay, A., “Diccionario crítico de empresas transnacionales”. *Inversión extranjera directa. Observatorio de multinacionales en América Latina.*

<sup>21</sup> López, J., F. “Inversión”. *Economipedia.*

En resumen, se necesita que la inversión sea de al menos el 10% del capital, pero que ese capital invertido proporcione un control efectivo en la sociedad, que es lo que se busca con la IED, a diferencia de las inversiones de cartera que no buscan un control, sino que se usan como forma de diversificar las inversiones y persiguen un retorno a través de los repartos de beneficios, desentendiéndose de la gestión de la sociedad.

Las razones detrás de la IED que llevan a las personas físicas y jurídicas a realizar estas inversiones son muy diversas y van desde la busca de explotación y ampliación a nuevos mercados, a buscar la eficiencia productiva buscando menores costes de producción y a la búsqueda y explotación de nuevos activos estratégicos (como por ejemplo la fuerza laboral o la ubicación geográfica del mercado)

### **3.2. Evolución**

La IED no es un fenómeno nuevo, sino que lleva produciéndose durante décadas. Atendiendo a Esplugues Mota<sup>22</sup>, pese a que en la actualidad está habiendo un cambio en la tendencia, las últimas 4 décadas han sido de éxito para la IED y en las que año a año se iba aumentando su cuantía y su flujo internacional.

Son varios los factores que han propiciado durante estos años el desarrollo e impulso de la IED entre los que se encuentran: *“las favorables condiciones económicas y el diseño en la mayoría de los países de un marco regulatorio favorable a la inversión extranjera, así como la existencia de políticas de promoción de ésta en gran parte de ellos. A todo esto, se une, además, un conjunto de datos de naturaleza y significado diversos que van desde la revolución tecnológica, los procesos de desregulación desarrollados en muchos Estados o la liberalización del comercio internacional. Todo ello a partir de la aceptación mayoritaria de los beneficios generados por la inversión extranjera”*<sup>23</sup>.

Estos factores han propiciado el crecimiento de la IED. *“A comienzos de los años 80, los flujos inversores globales sumaban en torno a los US\$ 50 millardos (...) 25 años más tarde, en 2014, alcanzaron la cifra de US\$ 1.23 billones (...) en 2016 estos flujos habían*

---

<sup>22</sup> Esplugues Mota, C. La propuesta de reglamento estableciendo un marco para la evaluación de las inversiones extranjeras directas en la Unión Europea de septiembre de 2017. *CUADERNOS DE DERECHO TRANSNACIONAL*, 10(1), 2018, página 166.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 166.

*llegado hasta los US\$1.75 billones (...) siendo la Unión Europea, en su conjunto, la mayor receptora de inversiones del planeta”*<sup>24</sup>. Por tanto, observando las cifras se puede apreciar un enorme crecimiento en cuestión de 30-35 años.

Bien es cierto que, tras muchos años de continuo progreso y evolución en la cuantía e importancia de la IED, en estos últimos años la IED está tomando una dirección diferente. Este cambio de dirección se traduce en diversas facetas. La primera de ellas es un cambio en el origen de las inversiones. Tradicionalmente los países desarrollados eran los que buscaban inversión en países receptores de inversión, que solían ser países menos desarrollados. Pero actualmente esto está cambiando y pese a que los países en desarrollo continúan recibiendo inversión, estos están aumentando en gran medida el volumen de emisión de inversión (véase el ejemplo de la Republica Popular China, que en el año 2016 fue el tercer país del mundo con mas IED a la vez que fue el segundo en emisión de esta inversión<sup>25</sup>).

La segunda de ellas es el destino de las inversiones, no refiriéndose al país de destino, sino al sector económico al que se destina la IED. En este sentido en los primeros momentos esta inversión iba dirigida en mayor parte a la industria y no tanto al sector servicios, situación que ha dado un vuelco. En la actualidad, la IED en el sector servicios en el total global repunta a 2/3, y es importante mencionar que está aumentando la inversión en sectores estratégicos como la energía o las telecomunicaciones<sup>26</sup>. Esto último es una de las razones que están llevando a los países a proteger ciertas inversiones, y en última instancia, a la Unión Europea a dictar el Reglamento 2019/452 para protegerse y poder controlar ciertas inversiones, pero que se analizará más adelante.

La tercera de ellas se traduce en un cambio del tipo de inversor. Tradicionalmente quien ha contribuido al crecimiento del IED son las multinacionales a través de sus filiales. Sin embargo, actualmente está creciendo la importancia y el número de sociedades y fondos que son controlados por el Estado (ya sea por empresas que ellos controlan, o a través de

---

<sup>24</sup> Esplugues Mota, C. La propuesta de reglamento estableciendo un marco para la evaluación de las inversiones extranjeras directas en la Unión Europea de septiembre de 2017. *CUADERNOS DE DERECHO TRANSNACIONAL*, 10(1), 2018, página 166.

<sup>25</sup> Esplugues Mota, C. La propuesta de reglamento estableciendo un marco para la evaluación de las inversiones extranjeras directas en la Unión Europea de septiembre de 2017. *CUADERNOS DE DERECHO TRANSNACIONAL*, 10(1), 2018, página 167.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 167.



subsidios que otorgan a empresas privadas). “*Hablamos de unas 1.500 sociedades – menos del 2% del total– que poseen más de 86.000 filiales –sobre un 10% del total de aquellas– y que, sin embargo, juegan un papel crecientemente relevante en la realidad económica internacional*<sup>27</sup>”. Estas empresas que se pueden catalogar como estatales constituyen otro de los motivos que dan sentido al Reglamento objeto de este trabajo, pues en el fondo se trata de terceros Estados que pasan a controlar sectores estratégicos o relevantes en otro Estado.

En este sentido de empresas controladas por el Estado que tiene relevancia para la IED cobra fuerza el papel de China. “*China tiene ahora el segundo mayor número de compañías de Fortune Global 500 en el mundo. La mayoría de las empresas chinas en la lista son empresas estatales*<sup>28</sup>. De hecho, también es relevante y para tener en cuenta la espectacular evolución de las empresas chinas, ya que en el año 2000 solo contaba con 10 empresas en este ranking<sup>29</sup>. Además, las 12 empresas chinas de esa lista más importantes están bajo el control del Estado chino, y de las 98 empresas que figuran en esa lista, solo 22 son de capital privado.<sup>30</sup> Estos datos ayudan a comprender la magnitud de involucración del Gobierno chino en la economía y del peligro que puede suponer la IED por parte de estas empresas, ya que en el fondo quien pasaría a retener el control es el Gobierno de un Estado.

Pero el miedo surge no al control de cualquier empresa. Durante finales del siglo XX y principios del XXI se ha llevado a cabo en muchos Estados un proceso de privatización de empresas que previamente pertenecían a los Estados, empresas que operan en sectores que se pueden considerar como esenciales o críticos<sup>31</sup>. Debido a esta privatización, es posible que estas empresas sean adquiridas en parte por capital extranjero, que en algunas ocasiones puede estar bajo el control de terceros Estados. Además, este capital extranjero puede provenir de Estados que no son democráticos, o al menos que no guardan una idea

---

<sup>27</sup> Esplugues Mota, C. La propuesta de reglamento estableciendo un marco para la evaluación de las inversiones extranjeras directas en la Unión Europea de septiembre de 2017. *CUADERNOS DE DERECHO TRANSNACIONAL*, 10(1), 2018, página 167.

<sup>28</sup> Lin, L.W., y Milhaupt, C. J. “We Are the (National) Champions: Understanding the Mechanisms of State Capitalism in China”, *Stanford Law Review*, nº 65, 2013, pp. 699.

<sup>29</sup> Cendrowski, S. “China’s Global 500 companies are bigger than ever - and mostly state-owned” *Fortune*, 22 de julio de 2015

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> UNCTAD. “The Protection of National Security in IIAs”, *UNCTAD Series on International Investment Policies for Development*, UNCTAD/DIAE/IA/2008/5, New York/Geneva, UNCTAD, 2009, p. xv.

de reciprocidad de las inversiones. Estos sectores que se pueden considerar vitales son algunos como “energía, telecomunicaciones, transporte o agua se entiende en muchos países desarrollados receptores de la inversión que puede tener implicaciones directas y negativas para su seguridad nacional o los intereses esenciales del Estado<sup>32</sup>” Son estas razones de protección de la seguridad nacional o los intereses esenciales del Estado los que llevan a la Unión Europea a dictar el Reglamento 2019/452 para permitir a los Estados adoptar mecanismos de control de la IED que garanticen la seguridad pública entre otras.

Por estas razones, la IED está pasando de un período donde había libertad total de movimientos a un período en el que se tienen en cuenta otros elementos como la seguridad y el orden público, lo que lleva a un nuevo discurso que busca cierta restricción a la libertad total de la IED, o cuanto menos a imponer un relativo control a ciertas inversiones. Y el problema de estas inversiones es que surgen ciertos interrogantes, tanto jurídicos como económicos, en los que se debe indagar sobre el verdadero objetivo de estas inversiones. Se debe investigar si realmente se trata de operaciones con objetivo comercial o de si tienen además un carácter político y estratégico.

Pero este cambio de tendencia de la IED no significa que se pase de una libertad total a un escenario de restricción e impedimentos. La IED sigue siendo bien vista y aceptada para el crecimiento económico, lo que pasa que ahora no todas son bienvenidas y algunas es necesario estudiarlas y controlarlas, llegando incluso a poner límites<sup>33</sup>.

Además, la época de libre comercio internacional que hemos vivido y vivimos actualmente está encontrando en la actualidad una opinión crítica por parte de algunos sectores de la sociedad y por algunos gobiernos de países desarrollados (por ejemplo EE. UU. y las políticas proteccionistas que han seguido) que están a favor de una reducción de esa libertad de movimientos ya que empiezan a cuestionarse las consecuencias de estos flujos de capital. El resultado de esto es que algunos estados están adoptando un nuevo marco normativo que les habilite a controlar estas inversiones a

---

<sup>32</sup> Esplugues Mota, C. La propuesta de reglamento estableciendo un marco para la evaluación de las inversiones extranjeras directas en la Unión Europea de septiembre de 2017. *CUADERNOS DE DERECHO TRANSNACIONAL*, 10(1), 2018, página 168.

<sup>33</sup> Waymouth, C., “Is ‘Protectionism’ a Useful Concept for Company Law and Foreign Investment Policy? An EU Perspective”, U. bernitz y W.G. ringe (eds), *Company Law and Economic Protectionism New Challenges to European Integration*, Oxford, OUP, 2010, pp. 35-36.

través de mecanismos de control, casi todos ellos fundados en la protección del orden público, de la seguridad nacional y los intereses esenciales del estado receptor de la inversión.

Esto en esencia es lo que va a establecer el Reglamento 2019/452, que va a tratar de compatibilizar la idea de mantener esta libertad a la IED en un contexto de comercio internacional que existe actualmente con la idea de que existen ciertos sectores económicos o intereses del Estado que es necesario proteger y no dejar en manos de inversores extranjeros, así como compatibilizar con la idea de que es necesario que los inversores gocen de un marco legal que les aporte seguridad jurídica y confianza y les garantice cierta protección.

### **3.3. IED en España**

*“La intensidad inversora en España ha sufrido muchas variaciones históricas hasta la posición actual de país receptor preferente de Inversión Extranjera Directa (IED), debido a las circunstancias políticas, económicas y sociales que han tenido lugar en nuestro territorio<sup>34</sup>”.* Actualmente España es uno de los países más atractivos para ser receptor de IED. De acuerdo con datos del Informe de la inversión en el mundo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, España en el año 2018 fue el noveno país del mundo que más IED recibe, un gran salto considerando que en el año 2017 fue el decimoséptimo<sup>35</sup>. Traducido a cifras, en el año 2018 España atrajo la cantidad de 43.600 millones de dólares<sup>36</sup>. Además, España es el octavo país más abierto del mundo a la inversión según el índice de la OECD de restricciones a la IED.

Pero no siempre España ha sido un líder en atracción de la inversión extranjera, ya que hay que recordar que durante parte del siglo XX España contaba con una dictadura, pero que poco a poco fue abriéndose a la globalización. De acuerdo con el informe de Deloitte hay dos hechos significativos que han contribuido a que España sea hoy en día uno de los líderes en la recepción de IED:

- *“El Plan de Estabilización en la década de los 60, que se considera el inicio del*

---

<sup>34</sup> Deloitte. “La inversión extranjera en España y su contribución socio-económica”. *Informe Marca España*.

<sup>35</sup> Santander Trade. “La IED en cifras”. *España: inversión extranjera*.

<sup>36</sup> *Ibid.*

*aperturismo económico español. Los Planes de Desarrollo derivados de dicho aperturismo fijaron centros industriales en España, al tiempo que la economía crecía y la presencia de empresas extranjeras empezaba a ser notable<sup>37</sup>.*

- La entrada de España a la Comunidad Europea en el año 1986.

Debido a que España es uno de los principales receptores de IED del mundo, la incorporación del Reglamento 2019/452 es muy beneficiosa, si bien es cierto que España ya contaba con una legislación para controlar de cierta forma estas inversiones. Esta legislación toma forma con la Ley 19/2003 de 4 de julio, de régimen jurídico de los movimientos de capitales y de las transacciones económicas con el exterior, así como con el Real Decreto 664/1999 de 23 de abril sobre inversiones exteriores. *“Esta regulación parte de la premisa general de que las inversiones exteriores se encuentran liberalizadas en España, sin perjuicio de que ese régimen de liberalización pueda suspenderse por Acuerdo del Consejo de Ministros cuando se trate de inversiones que puedan afectar a actividades relacionadas con el ejercicio de poder público o actividades directamente relacionadas con la defensa nacional o que afecten al orden público, seguridad pública y salud pública<sup>38</sup>”*

A continuación, en los siguientes apartados se va a explicar el Reglamento, las razones que han llevado a adaptarlo, mecanismos de control, lo que supone el Reglamento, etcétera.

## **4. REGLAMENTO 2019/452.**

### **4.1. Razones para adoptar el Reglamento 2019/452**

La IED constituye una fuente de crecimiento y empleo esencial para la UE, y es un pilar necesario para el desarrollo económico. Desde el Tratado de Lisboa, la UE tiene las competencias en materia de política comercial común, lo que incluye la IED, por lo que los Estados no pueden regular de manera arbitraria y voluntaria en esta materia, sino que deben obedecer las directrices establecidas por la UE.

---

<sup>37</sup> Deloitte. “La inversión extranjera en España y su contribución socio-económica”. *Informe Marca España*.

<sup>38</sup> Vélez Fraga, M. y Lapresta Beinz, A.R., “La nueva regulación de la Unión Europea sobre el control de las inversiones extranjeras”. *Foro de actualidad*. Uría

Para la UE, la apertura a la inversión extranjera es un pilar fundamental de crecimiento económico, pero a la vez son conscientes de que existe un cierto alarmismo o inquietud en cuanto a ciertos inversores extranjeros por tratarse en última instancia de terceros Estados, que se están haciendo con el control de empresas europeas tecnológicas que resultan esenciales. Además, también son conscientes que, pese a que en el espacio que conforma la UE empresas de terceros Estados tienen libertad para invertir, no siempre es recíproco para los inversores europeos, estableciéndoles trabas o incluso impedimentos a la hora de invertir en esos terceros Estados.

Entonces, al no poder eliminar ni restringir en gran medida la IED por tratarse de un pilar de crecimiento esencial para la UE, es necesario establecer medidas de control que permitan proteger ciertos activos esenciales europeos frente a inversores extranjeros, a la vez que se igualan las normas del juego respecto a inversores de países que dificultan la inversión a empresas europeas. Al final esto se traducirá en que para limitar o poner trabas a la IED los Estados solo podrán fundarse en que dicha inversión supone un problema para la seguridad o el orden público del Estado.

En relación con las trabas a la IED, el artículo 63.1 del TFUE reza así: *“En el marco de las disposiciones del presente capítulo, quedan prohibidas todas las restricciones a los movimientos de capitales entre Estados miembros y entre Estados miembros y terceros países<sup>39</sup>”*. La IED forma parte del concepto movimientos de capitales, por lo que ponerle trabas conformaría una violación de este artículo y una restricción de la libertad de movimiento de capitales, así como también lo serían los mecanismos del control de las inversiones. Así en el artículo 65 se establece que esa restricción o toma de medidas solo podrá realizarse *“por razones de orden público o de seguridad pública<sup>40</sup>”*. En adición a esto, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea también ha establecido una serie de razones que por considerarse de interés general pueden justificar la toma de medidas de control.

Además, puntualiza el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que, si bien los Estados gozan de cierto margen para establecer que atenta contra su seguridad y orden públicos,

---

<sup>39</sup> Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, resultado de las modificaciones introducidas por el Tratado de Lisboa firmado el 13 de diciembre de 2007 (BOE 30 de marzo de 2010).

<sup>40</sup> *Ibid.*

en atención a sus circunstancias particulares, esto no puede llevar a decisiones arbitrarias sobre el control de las inversiones, sino que dichas inversiones deben suponer un riesgo efectivo, grave y real que afecte al interés general de la sociedad. Es decir, no pueden tomar determinar de forma unilateral y arbitraria lo que supone un perjuicio para dichos intereses, sino que debe estar en armonía con los intereses de la UE.

Si bien es cierto que las competencias en materia de inversiones las tiene la UE, los Estados podían adoptar mecanismos de control de la IED y con ello surge la necesidad de determinar que inversiones son nocivas o perjudiciales para la seguridad pública y los intereses del Estado (tómese como ejemplo el caso de España que se ha mencionado anteriormente). Con el Reglamento se pretende establecer un marco habilitador para los Estados para controlar estas inversiones. Pero este marco no supone el establecimiento de medidas de control iguales en todos los Estados. Además, surge la necesidad de, si bien no de establecer una lista *numerus clausus* de supuestos de inversiones que constituyen un peligro para los intereses y la seguridad de los Estados, elaborar una lista de causas que pueden ayudar a determinar si una inversión supone un peligro, además de dotar de cierta seguridad a los inversores al dotar de transparencia a los posibles mecanismos de control que puedan adoptar los Estados miembros.

El objetivo del Reglamento es dar cierta seguridad jurídica a los Estados que ya tienen un mecanismo de control o que pretenden establecer uno, de manera que conozcan la validez de sus mecanismos de control, a la vez que otorga seguridad a los inversores ya que el Reglamento somete estos mecanismos al cumplimiento de principios como el de transparencia, no discriminación, cumplimiento de plazos, protección de información confidencial, así como el derecho a un recurso efectivo entre otros<sup>41</sup>.

Otra razón para la redacción del Reglamento es la necesidad de establecer un mecanismo de cooperación entre los distintos Estados miembros y la Comisión con el objetivo de informarse entre todos los actores de posibles IED que supongan o puedan suponer un riesgo para la seguridad y orden públicos. En adición, es necesario habilitar a la Comisión para poder controlar inversiones que afecten o supongan un riesgo para los proyectos de

---

<sup>41</sup> Reglamento (UE) 2019/452 del 19 de marzo de 2019, del Parlamento Europeo y del Consejo para el control de las inversiones extranjeras directas en la Unión (Boletín Oficial de la Unión Europea 21 de marzo de 2019).

interés para la Unión Europea. Para ello, es necesario que el mecanismo de cooperación entre los Estados y la Comisión funcionen para que todas las partes involucradas estén al tanto de las inversiones que puedan suponer un riesgo para cualquier interés en juego<sup>42</sup>.

En resumen, los motivos que han llevado a la necesidad de adoptar este Reglamento son los siguientes. En primer lugar, un cambio en el paradigma de las inversiones directas que supone no solo un cambio en el origen y destino de las inversiones, sino que existen ciertos inversores respaldados por terceros Estados (preocupa el caso de las inversiones provenientes de la República Popular China).

En segundo lugar, no solo es un problema que estén respaldados por otros Estados, sino que las inversiones están dirigidas a sectores económicos esenciales o empresas tecnológicas que, de estar controlados por inversores extranjeros, aunque no estén respaldados por Estados, pueden suponer un riesgo para el orden y seguridad públicas. En tercer lugar, existe una crispación o irritación en algunos Estados Miembros por la falta de reciprocidad de en la permisividad de las inversiones en otros Estados a empresas europeas (como es el caso de China) o la presencia de trabas y limitaciones para el acceso a dichos mercados.

En cuarto lugar, otra razón para adoptar el Reglamento es proteger el orden y seguridad públicos de los Estados, así como ciertos intereses comunes a la UE. Por último, la necesidad de habilitar un marco habilitador común que otorgue seguridad jurídica tanto a Estados como inversores, además de garantizar que las medidas de control cumplan con ciertos requisitos.

#### **4.2. Desarrollo del contenido del Reglamento**

Como ya se ha mencionado en el apartado anterior, los Estados podían imponer limitaciones a los movimientos de capitales siempre que se basen en razones de protección del orden y la seguridad públicos. Sin embargo, se hacía necesario el dictar unas normas para garantizar que constituye perjuicios a dichos intereses, así como establecer unos criterios mínimos de seguridad y protección., tanto para los inversores como para los Estados receptores.

---

<sup>42</sup> *Ibid.*

Como se menciona en el artículo 1.1 del Reglamento, éste sirve para establecer “*un marco para el control, por parte de los Estados miembros, por motivos de seguridad o de orden público, de las inversiones extranjeras directas dentro de la Unión y para un mecanismo de cooperación entre los Estados miembros, así como entre los Estados miembros y la Comisión, por lo que respecta a las inversiones extranjeras directas que puedan afectar a la seguridad o al orden público. Incluye la posibilidad de que la Comisión emita dictámenes sobre dichas inversiones*<sup>43</sup>”. Es decir, el Reglamento se centra en dos aspectos esencialmente: el control de las inversiones por motivos de seguridad y orden público, y el establecimiento de un mecanismo de cooperación entre los Estados miembros y la comisión.

A efectos de delimitar el ámbito de aplicación del Reglamento, el mismo hace una definición en el artículo 2 de lo que considera inversión extranjera directa: “*una inversión de cualquier tipo por parte de un inversor extranjero con el objetivo de crear o mantener vínculos duraderos y directos entre el inversor extranjero y el empresario o la empresa a los que se destinen los fondos para el ejercicio de una actividad económica en un Estado miembro, incluidas las inversiones que permitan una participación efectiva en la gestión o el control de una empresa que ejerce una actividad económica*<sup>44</sup>”. De acuerdo con la definición que se establecía anteriormente, hay dos notas esenciales. La primera de ellas es que exista una vinculación más o menos a largo plazo y la segunda es que debe ser una inversión suficiente como para tomar el control efectivo de la empresa.

A continuación, en relación con los mecanismos de control de las inversiones, el Reglamento prevé que los Estados ya tuvieran algún mecanismo, que los puedan modificar, o que adopten mecanismos para controlar las inversiones. Pero no establece una libertad total, sino que establece una serie de mínimos en el artículo 3 que deben cumplir estos mecanismos para poder considerarse válidos. Estos mínimos se traducen en una serie de principios y de derechos:

---

<sup>43</sup> Reglamento (UE) 2019/452 del 19 de marzo de 2019, del Parlamento Europeo y del Consejo para el control de las inversiones extranjeras directas en la Unión (Boletín Oficial de la Unión Europea 21 de marzo de 2019).

<sup>44</sup> Reglamento (UE) 2019/452 del 19 de marzo de 2019, del Parlamento Europeo y del Consejo para el control de las inversiones extranjeras directas en la Unión (Boletín Oficial de la Unión Europea 21 de marzo de 2019).



- Principios de transparencia y no discriminación. *“Las normas y procedimientos relacionados con los mecanismos de control y, en concreto, los plazos aplicables, serán transparentes y no discriminarán entre terceros países. Los Estados miembros deberán determinar las circunstancias que deben concurrir para iniciar un control, los motivos de este y las normas de procedimiento aplicables<sup>45</sup>”*.
- Plazos. Los mecanismos establecidos por los Estados deben cumplir con los plazos previamente establecidos. Además, estos plazos deben tener en cuenta la posibilidad de que la Comisión u otros Estados realicen observaciones.
- Información confidencial. Los Estados deben proteger la información confidencial que le haya facilitado la persona física o jurídica detrás de la inversión directa que se quiere controlar.
- Derecho a un recurso. *“Los inversores extranjeros y las empresas interesadas tendrán la posibilidad de interponer recurso contra las decisiones de control de las autoridades nacionales<sup>46</sup>”*.
- Evitar la elusión de los controles. Los Estados que tengan vigentes o que quieran adoptar mecanismos de control deberán establecer las medidas necesarias para evitar la elusión de los mecanismos de control y de las decisiones adoptadas por estos.

Lo siguiente que hace el Reglamento es establecer una serie de supuestos en el artículo 4 que, según sus efectos, pueden considerar tanto los Estados miembros como la Comisión para determinar si la IED afecta a la seguridad o al orden públicos. Entre estos supuestos o factores se encuentran los siguientes: que la inversión afecte a infraestructuras críticas (energía, sanidad, comunicaciones, defensa, financiera, agua...) así como a los terrenos y bienes inmuebles necesarios para dichas infraestructuras; que afecte a tecnologías críticas y productos de doble uso (productos que tienen tanto un uso militar como civil) como puede ser la robótica, la ciberseguridad, la tecnología aeroespacial o la nanotecnología entre otros; que afecten al suministro de insumos fundamentales (energía o alimentación); que constituyan un acceso a información sensible, como pueden ser datos personales; y que afecten a la libertad y al pluralismo de los medios de comunicación.

---

<sup>45</sup> *Ibid.*

<sup>46</sup> Reglamento (UE) 2019/452 del 19 de marzo de 2019, del Parlamento Europeo y del Consejo para el control de las inversiones extranjeras directas en la Unión (Boletín Oficial de la Unión Europea 21 de marzo de 2019).

Lo anterior es en cuanto a la materia a la que afecta la inversión. Pero el Reglamento también establece una serie de factores a considerar para valorar si existe riesgo para la seguridad u orden públicos que son de carácter subjetivo. Entre ellos se encuentran: que el inversor extranjero esté controlado (ya sea directa o indirectamente) por un gobierno extranjero; que el inversor haya estado involucrado en actividades que afecten a la seguridad u orden públicos en otro Estado miembro; o que exista riesgo de que dicho inversor se involucre en actividades ilegales.

El Reglamento asimismo impone una serie de obligaciones formales a los Estados que tengan aprobados mecanismos de control. Estos Estados, además de presentar a la comisión los informes que se mencionan en el artículo 5.1, deberán presentar información sobre la aplicación de sus mecanismos de control.

Entre estas obligaciones formales se encuentra una obligación de información. Y es que los Estados miembros en los que se produzca una inversión extranjera deben aportar al resto de Estados miembros y a la Comisión la siguiente información sobre la inversión (artículo 9 del Reglamento):

- *“la estructura de propiedad del inversor extranjero y de la empresa en la que la inversión extranjera directa se haya previsto o realizado, incluyendo información sobre el inversor último y la participación en el capital;*
- *el valor aproximado de la inversión extranjera directa;*
- *los productos, los servicios y las operaciones comerciales del inversor extranjero y de la empresa en la que la inversión extranjera directa se haya previsto o realizado;*
- *los Estados miembros en los que el inversor extranjero y la empresa en la que la inversión extranjera directa se haya previsto o realizado llevan a cabo sus actividades empresariales pertinentes;*
- *la financiación de la inversión y su fuente, basándose en la mejor información de que disponga el Estado miembro;*
- *la fecha en que se haya previsto realizar o se haya realizado la inversión*

*extranjera directa*<sup>47</sup>”.

El Reglamento también prevé unos mecanismos de cooperación para facilitar ésta entre los Estados miembros y la Comisión. En concreto prevé tres posibilidades distintas. Primero, cooperación en relación con inversiones extranjeras que estén siendo objeto de control. Segundo, cooperación en relación con inversiones extranjeras que no estén siendo objeto de control. Tercero, cooperación en caso de inversiones extranjeras que puedan afectar a proyectos o programas de interés para la Unión.

En el primer caso el Estado que esté realizando el control sobre una IED deberá comunicárselo a los demás Estados miembros incluyendo una lista de los Estados miembros que también se puedan ver afectados por dicha inversión. El resto de los estados podrán realizar las observaciones que consideren sobre una inversión en otro Estado si consideran que esta puede afectar a su propia seguridad o también en el caso de que tengan información que pueda afectar de manera relevante al caso. Si la Comisión considera que una inversión puede afectar a la seguridad u orden públicos de varios Estados, podrá emitir un dictamen que el Estado que realiza el control deberá tener en cuenta, aunque no deba acatar lo que diga pues la soberanía sobre la decisión de la inversión la tiene el Estado.

En el segundo caso, cuando un Estado miembro considera que la inversión realizada en otro Estado miembro que no esté siendo sometida a control pueda afectar a su seguridad u orden público, podrá comunicárselo al otro Estado miembro. En el mismo sentido, cuando haya una inversión que no este siendo sometida a control, pero esta pueda ser perjudicial para la seguridad u orden público de varios Estados, la Comisión podrá emitir un dictamen que hará llegar a dicho Estado miembro. El límite temporal en el que los Estados o la Comisión pueden formular sus observaciones es de hasta 15 meses desde que se produce la inversión. En mi opinión, este plazo es excesivo, pues en ese plazo el inversor ha podido realizar muchas operaciones, que van desde la aprobación de las cuentas anuales al cese de la actividad empresarial.

El tercer caso es cuando se produce una inversión que pueda afectar a un programa o

---

<sup>47</sup> Reglamento (UE) 2019/452 del 19 de marzo de 2019, del Parlamento Europeo y del Consejo para el control de las inversiones extranjeras directas en la Unión (Boletín Oficial de la Unión Europea 21 de marzo de 2019).

proyecto de interés para la Unión, donde la Comisión tendrá la facultad de valorar esa afectación y de emitir un dictamen dirigido al Estado miembro donde se produce la inversión. En el anexo del Reglamento se encuentra una lista de dichos programas y proyectos con interés para la Unión entre los que se encuentran los siguientes: Galileo y EGNOS, Copernicus, Horizonte 2020, Redes transeuropeas de telecomunicaciones o el Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa.

Ya se ha mencionado anteriormente que España ya contaba con un régimen de protección frente a estas inversiones con la ley 19/2003 y el Real Decreto 664/1999. Sin embargo, el régimen en España no es completo y el Reglamento sirve para darle un aire fresco e introducir novedades. En primer lugar, será necesario adoptar las medidas necesarias para cumplir con el nuevo mecanismo de cooperación entre Estados y la Comisión establecido en el Reglamento. Y, en segundo lugar, abre el abanico de posibilidades de control de las inversiones al definir el Reglamento más concretamente que sectores se pueden considerar que pueden suponer un riesgo para la seguridad o el orden públicos (sector de las comunicaciones, sectores tecnológicos, de insumos básicos...).

En todo caso conviene destacar que, por mucho que se haya dictado este Reglamento y establecido medidas de cooperación entre los Estados y la Comisión, la decisión última, y por tanto la soberanía de decisión, recae sobre el Estado miembro en el que se está realizando la inversión.

#### **4.3. Medidas de control de algunos Estados miembros**

Hay que puntualizar que el Reglamento 2019/452 no será aplicable hasta octubre de 2020. Sin embargo, con motivo de la reciente crisis mundial provocada por la pandemia del COVID-19, los mercados bursátiles se han desplomado provocando que el valor de muchas empresas cotizadas disminuyera enormemente lo que hacía mucho más asequible su adquisición. Por ello se hizo necesario la adopción de medidas anti-OPA para evitar adquisiciones por parte de inversores extranjeros oportunistas. En este sentido, la Comisión en su comunicación de marzo hizo saber a los Estados que debían de adoptar las medidas necesarias para evitar que esta crisis supusiese una pérdida de activos esenciales. *“El mensaje es claro: los Estados miembros deben utilizar los poderes de que disponen para proteger los activos estratégicos y las tecnologías de la adquisición por*

*parte de extranjeros durante esta crisis*<sup>48</sup>”.

#### 4.3.1 España

Con motivo de esto anterior y aprovechando la adopción de medidas extraordinarias por el COVID-19, el ejecutivo a través del Real Decreto-ley 8/2020 y del Real Decreto-ley 11/2020 ha procedido a la introducción de novedades a la Ley 19/2003 que es la que contenía los mecanismos de control de inversiones extranjeras. A través de estos dos Decretos-leyes se han introducido principalmente dos novedades: la introducción de un nuevo artículo 7.bis y de un procedimiento abreviado de autorización.

Con este nuevo régimen se suspende el régimen de liberalización existente al exigir de forma ordinaria la autorización del Consejo de Ministros para poder llevar a cabo la inversión objeto de control. Este nuevo régimen se aplica en los siguientes supuestos:

- “*cuando el inversor extranjero está controlado directa o indirectamente por el gobierno, incluidos los organismos públicos o las fuerzas armadas, de un tercer país*<sup>49</sup>”.
- También se aplicará a inversores extranjeros que hubieran realizado inversiones en otros Estados miembros afectando a la seguridad, orden y salud públicos, o que se le hubiera abierto un procedimiento de orden judicial o administrativo tanto en otro Estado miembro, en su Estado de origen o en un tercer Estado por haber ejercido actividades ilegales<sup>50</sup>.
- También se aplicará este régimen de suspensión a las inversiones extranjeras que supongan una cuantía superior a 1 millón de euros cuando otorguen al inversor extranjero una participación de al menos el 10% del capital social o que le permita ostentar o participar de forma efectiva en el control de la sociedad.
- También se aplicará cuando la inversión extranjera provenga de personas físicas o jurídicas que residan en un país fuera de la Unión o cuando residan en un país de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) pero cuando la titularidad real corresponda a un residente de un país de fuera de la AELC. Esto último se

---

<sup>48</sup> Munt Freixas, C. y Junyent, R., “Limitaciones a las inversiones extranjeras en España”. *DIARIOJURIDICO.com* 1 de junio de 2020.

<sup>49</sup> Esplugues Mota, C. “España se suma a otras economías desarrolladas y limita ciertas inversiones extranjeras en sectores estratégicos”. *Legal Today*, 6 de abril de 2020.

<sup>50</sup> *Ibid.*

produce cuando directa o indirectamente controlen un capital social superior al 25% o el mismo porcentaje de los derechos de voto del inversor.

Asimismo, y de manera general, se establece que se suspende el régimen de liberalización cuando la inversión afecte al orden, seguridad y salud públicas. Además, enumera ciertos sectores que presumen que afectan a dichos intereses del Estado, en conformidad con lo que establece el Reglamento 2019/452, aunque no se trata de una lista *numerus clausus*: “*infraestructuras críticas, ya sean físicas o virtuales, tecnologías críticas, y productos de doble uso, suministro de insumos fundamentales, en particular energía, sectores con accesos a información sensible, en particular, acceso a datos personales o con capacidad de control de dicha información y medios de comunicación*”<sup>51</sup>.

Igualmente, la disposición transitoria segunda del Decreto-Ley 11/2020 establece un procedimiento simplificado que se aplicará en los siguientes supuestos:

- A las inversiones que se iniciaron antes del 17 de marzo de 2020 pero que todavía no se han completado.
- A las inversiones cuyo importe esté entre 1 y 5 millones de euros.

Las inversiones cuya cuantía sea inferior a 1 millón de euros estarán exentas de mecanismos de control. Por último, cabe mencionar que si bien este régimen por el que se suspende la liberalización de las inversiones era meramente temporal en el Decreto-Ley 8/2020, con el Decreto-Ley 11/2020 se deroga el apartado 6 del artículo 7.bis que le otorgaba la temporalidad.

Por último, es necesario comentar el régimen cuando se incumple ese deber de autorización y, por tanto, un inversor extranjero lleva a cabo la operación sin la correspondiente autorización saltándose la normativa vigente. Como el Reglamento no impone ninguna obligación de establecer mecanismos de control ni establece uno concreto, no puede establecer posibles sanciones a su incumplimiento, sino que se deja a cada Estado. En el caso de España estas sanciones quedan reguladas en la ley 19/2003.

Como cita el artículo 7 bis.5 de la mencionada ley: “*Las operaciones de inversión llevadas a cabo sin la preceptiva autorización previa carecerán de validez y efectos*

---

<sup>51</sup> *Ibid.*

*jurídicos*<sup>52</sup>”. Según el artículo 8 de la misma ley “*la realización de actos, negocios, transacciones u operaciones sin solicitar autorización cuando sea preceptiva conforme a los artículos 6, 7 y 7 bis, o con carácter previo a su concesión o con incumplimiento de las condiciones establecidas en la autorización*<sup>53</sup>” constituye una infracción muy grave.

Las infracciones muy graves están sancionadas con “*multa, que podrá ascender hasta el tanto del contenido económico de la operación sin que pueda ser inferior a 30.000 euros*<sup>54</sup>”. Esta es una medida para evitar la elusión de los mecanismos de control, obligación que se impone en el Reglamento a los Estados miembros que adopten mecanismos de control. En mi opinión, medidas adecuadas, pues precisamente lo que se pretende con este mecanismo de control es proteger la seguridad y orden públicos. Si se permitiese que cualquier inversor extranjero llevase a cabo una inversión saltándose la autorización, no se estaría protegiendo dichos intereses, con lo que la nulidad de la inversión es un elemento esencial en dicha sanción, mientras que la sanción pecuniaria también es relevante como medida disuasoria o punitiva para dichos inversores.

#### 4.3.2 Francia

Al igual que España y el resto de los países de la Unión Europea, Francia es un país muy abierto a las inversiones extranjeras. Pero en los últimos años convive la libertad de inversiones con una política llamada patriotismo económico. Esta política “*busca asegurar la existencia de empresas de referencia francesas. Ello se traduce en que las propuestas de fusión y adquisición de ciertas empresas francesas por parte de inversores extranjeros son retrasadas o, en última instancia, bloqueadas a la vez que se busca activamente un inversor de referencia francés*<sup>55</sup>”.

Para ello tienen 2 decretos relevantes dictados en los años 2014 y 2017 respectivamente. El Decreto 2014-479 relativo a inversiones extranjeras sujetas a autorización previa, fue

---

<sup>52</sup> Ley 19/2003 de 4 de julio, sobre régimen jurídico de los movimientos de capitales y de las transacciones económicas con el exterior y sobre determinadas medidas de prevención del blanqueo de capitales (BOE 5 de julio de 2003).

<sup>53</sup> *Ibid.*

<sup>54</sup> *Ibid.*

<sup>55</sup> Esplugues Mota, C. La propuesta de reglamento estableciendo un marco para la evaluación de las inversiones extranjeras directas en la Unión Europea de septiembre de 2017. *CUADERNOS DE DERECHO TRANSNACIONAL*, 10(1), 2018, página 180.

aprobado en gran medida para evitar que General Electric se hiciese con la división de energía de la empresa francesa Alstom. El Decreto 2017-932 de medidas de simplificación para empresas introduce “*ciertos cambios en el sistema de evaluación de las inversiones extranjeras*<sup>56</sup>”. En principio no se requerirá autorización del gobierno para poder realizar una inversión. Pero en consonancia con el Reglamento 2019/452, la inversión extranjera requerirá autorización cuando se trate de una inversión soberana o cuando se trate de una inversión que afecte a uno de los sectores sensibles establecidos por el legislador francés, entre ellos, el “*tecnológico, de la seguridad, de los productos de doble uso, de empresas que tengan acceso a secretos oficiales o del juego, con exclusión de los casinos. Y que puedan afectar al orden público, la seguridad pública o los intereses de la defensa nacional o la investigación, producción o comercialización de municiones, armas y explosivos*<sup>57</sup>”.

Por último, y en consonancia con la comunicación de la Comisión de marzo de 2020 sobre la necesidad de adoptar medidas para protegerse tras la crisis provocada por el COVID-19, el Gobierno francés va a reforzar el control sobre las inversiones extranjeras. Según anunció el ministro francés de Economía Bruno Le Maire, Francia bajará el umbral necesario para el control de las inversiones extranjeras del actual 25% a un 10% hasta finales del 2020<sup>58</sup>. Al igual que el caso de España, se trata de una medida para proteger a las empresas francesas de adquisiciones oportunistas por parte de inversores extranjeros debido a la caída del valor de las empresas, que las hace más accesibles. También dijo el ministro que se añadiría las empresas biotecnológicas a los sectores sensibles que se han mencionado anteriormente.

#### 4.3.3 Alemania

Alemania también ha sido hasta ahora un entorno abierto a las inversiones extranjeras. Sin embargo, desde la crisis de 2008, esta visión ha ido cambiando un poco y desde entonces Alemania ha adoptado normas para controlar las inversiones que supusieran la

---

<sup>56</sup> *Ibid.*

<sup>57</sup> Esplugues Mota, C. La propuesta de reglamento estableciendo un marco para la evaluación de las inversiones extranjeras directas en la Unión Europea de septiembre de 2017. *CUADERNOS DE DERECHO TRANSNACIONAL*, 10(1), 2018, página 181.

<sup>58</sup> Forbes Staff, “Francia reforzará el control de las inversiones extranjeras desde fuera de la UE” *Forbes*. 29 de abril de 2020



adquisición de un porcentaje del capital social que represente al menos un 25% de los derechos de voto de empresas en ciertos sectores de la economía<sup>59</sup>. Por ello se procedió a la introducción de nuevas normas con el ánimo de establecer límites a la IED en ciertos sectores de la economía.

Sin embargo, tras una serie de operaciones en los últimos años en las que ciertas empresas estatales chinas se han hecho con el control de empresas alemanas líderes en sectores tecnológicos, se ha demostrado que la regulación no era suficiente y era necesario tomar nuevas medidas. Además, el malestar era aún mayor por el hecho de que no existe una reciprocidad con China, y las empresas alemanas no hubieran podido realizar esas mismas inversiones en el país asiático.

Con este motivo, en el año 2017 Alemania adoptó nuevas medidas que están en conformidad con lo que han hecho otros miembros de la UE y con el Reglamento 2019/452. Estas medidas establecen que en ciertos sectores de la economía alemana una inversión extranjera puede constituir un peligro para la seguridad u orden públicos alemanes. Se les impone a los inversores extranjeros una obligación de notificación, que, tras un examen de esta, *“puede conducir al bloqueo de la inversión, o a su autorización con condiciones de conducta futura”*<sup>60</sup>. Más tarde, en 2018 reforzó este control sobre las inversiones extranjeras en los sectores establecidos como críticos, por el que se rebaja el porcentaje necesario para bloquear una inversión al 10%<sup>61</sup>.

Por último, en consonancia con la comunicación de marco de la Comisión en el marco de la crisis provocada por el COVID-19, el Gobierno alemán ha propuesto modificar su legislación vigente *“para dificultar que los inversores extranjeros tengan una participación significativa en aquellas empresas que pertenezcan a sectores estratégicos”*<sup>62</sup>. De acuerdo con esta propuesta, Alemania podrá realizar un examen más conciso de las inversiones extranjeras en los sectores críticos para Alemania. Además, se

---

<sup>59</sup> Esplugues Mota, C. La propuesta de reglamento estableciendo un marco para la evaluación de las inversiones extranjeras directas en la Unión Europea de septiembre de 2017. *CUADERNOS DE DERECHO TRANSNACIONAL*, 10(1), 2018, página 181.

<sup>60</sup> Esplugues Mota, C. La propuesta de reglamento estableciendo un marco para la evaluación de las inversiones extranjeras directas en la Unión Europea de septiembre de 2017. *CUADERNOS DE DERECHO TRANSNACIONAL*, 10(1), 2018, página 182.

<sup>61</sup> Swissinfo, “Alemania refuerza control de inversiones extranjeras con la mira puesta en China”. *SWI swissinfo.ch* de 19 de diciembre de 2018.

<sup>62</sup> Europa Press, “El Gobierno alemán propone dificultar las inversiones extranjeras en sectores estratégicos”. *Europapress.es*. De 8 de abril de 2020.

aprovechará para trasponer el Reglamento 2019/452.

#### 4.3.4 Suecia

Suecia también es un país abierto a las inversiones, pero se difiere de los anteriores explicados en que no cuenta con un sistema de control de las inversiones extranjeras. Esto provoca que las empresas suecas que merezcan una atención especial por su importancia o el sector en el que operan no están protegidas frente a adquisiciones por inversores extranjeros. Como ejemplo de ello tenemos la entrada de Geely, empresa china, en el capital social de Volvo<sup>63</sup>. Pero empiezan a surgir voces que alertan del potencial peligro que esta clase de inversiones tiene contra la seguridad del Estado.

En palabras del ministro de interior de Suecia, Mikael Damberg, como recoge Dagens industri: *“Hemos tenido autoridades suecas, entre otras, Säpo, que han expresado opiniones de que ciertas inversiones realizadas por jugadores extranjeros pueden representar un riesgo de seguridad para Suecia. Desde el punto de vista del gobierno, creemos que es hora de investigar esto y que se necesita un sistema. El investigador debe poder observar un sistema en el que podamos detener las inversiones que afectan la seguridad del país”*<sup>64</sup>.

Por tanto, pese a que Suecia actualmente no tiene normas que establezcan mecanismos de control de la IED, ya existen voces en el país que se hacen eco del problema, y está presenta la idea de elaborar disposiciones que estén conforme a lo que establece el Reglamento 2019/452. Si bien estas voces son precavidas porque saben de la importancia para Suecia de las inversiones extranjeras, pues tienen *“entre 600,000 y 700,000 personas trabajando en empresas de propiedad extranjera”*<sup>65</sup>.

## 5. ¿QUÉ SUCEDE CON CHINA?

Se ha mencionado en varias ocasiones a lo largo del trabajo el caso concreto de China. ¿Es entonces el Reglamento 2019/452 un medio de protección contra China? Si bien en

---

<sup>63</sup> ICEX, “Suecia quiere reforzar el control de la inversión extranjera directa en sectores estratégicos”. *ICEX España Exportación e Inversiones*. Septiembre de 2019

<sup>64</sup> Dragens industri, “Regeringen: Vi ska kunna stoppa utlänningar som investerar i Sverige”. *Dragens industri*. 22 de agosto de 2019.

<sup>65</sup> *Ibid.*

parte es así, hay motivos de fondo que hacen necesaria la protección, y no es estrictamente contra China, pues sino se estaría ante un trato discriminatorio.

Como se ha mencionado antes, la República Popular China en el año 2016 fue la segunda potencia mundial en emisión de inversión directa. Hace unos años las inversiones chinas no suponían mayores problemas porque *“la principal motivación de las inversiones chinas en el exterior era asegurarse el suministro de materias primas<sup>66</sup>”*. Sin embargo, esta tendencia ha cambiado y las empresas chinas *“invierten también para adquirir tecnología, conocimientos, mercados, o simplemente para adquirir activos con buenas perspectivas de valor<sup>67</sup>”*. Además, uno de los problemas de estas inversiones es que no crean excesivo valor, ya que se trata simplemente de inversiones sobre empresas existentes, es decir, no se están creando nuevas empresas ni instalaciones que crean nuevos puestos de trabajo.

Por ello, está surgiendo una visión proteccionista respecto a las inversiones chinas, pero no es arbitrario, sino que está suficiente motivado, como se ha ido contando en las razones para la adopción del Reglamento y que se repite ahora.

En primer lugar, está naciendo una conciencia de que hay ciertas empresas que, por su alto valor, tanto tecnológico como estratégico, es necesario proteger frente a la adquisición por inversores extranjeros, y que es mejor que estén en control de inversores nacionales. También se cree necesaria la protección de productos y tecnologías de doble uso. Es por ello por lo que el Reglamento establece una serie de sectores económicos que merecen especial protección. Las empresas chinas están invirtiendo en esas empresas tecnológicas o estratégicas, y surge cierto recelo.

En segundo lugar, hay veces en las que el inversor es una empresa estatal china, o aún siendo una empresa privada, indirectamente tiene influencia del Gobierno chino. En estos casos *“los recelos se intensifican, tanto por razones políticas (no tener empresas bajo el control indirecto del Partido Comunista Chino) como porque se considera que estas*

---

<sup>66</sup> Fanjul, E., “Inversiones chinas: ¿oportunidad o amenaza?” *Real Instituto Elcano*, de 23 de marzo de 2017

<sup>67</sup> *Ibid.*

*empresas estatales gozan de apoyos públicos que alteran la competencia*<sup>68</sup>. Como menciona Fanjul, las autoridades chinas incluso “*han comenzado a tomar medidas para controlar las inversiones de las empresas chinas en el exterior*”<sup>69</sup>. No interesa que un país con una política y unos intereses tan distintos a la de los países europeos se haga con el control de empresas europeas con importancia tanto cuantitativa, como tecnológica y estratégica.

El problema con China está en que, pese a estar evolucionando a una economía de mercado, aún muchas de sus empresas y sus decisiones dependen de las Comisiones de Administración y Supervisión de Activos Estatales (SASAC). Por tanto, es el propio Estado Chino el que a través de sus agencias pasaría a controlar empresas nacionales de la UE que pueden ser de vital importancia., pues podrá estar adquiriendo poder económico dentro del mercado del Estado miembro o tecnología a la que le puede dar un uso contrario a los intereses de la UE.

En tercer y último lugar el tema de la reciprocidad. En concreto se refiere el término a una ausencia de reciprocidad. “*No es admisible, señalan muchos, que las empresas chinas puedan comprar empresas y moverse libremente en los países occidentales, mientras que las empresas extranjeras se enfrentan a crecientes dificultades en el mercado chino*”<sup>70</sup>. Entre las dificultades que sufren las empresas europeas, éstas alegan que sufren discriminación respecto a las empresas chinas y dificultades para repatriar dividendos<sup>71</sup>. Esta falta de reciprocidad se funda en parte en que, pese a que china está abriendo su economía al mercado, sigue siendo un régimen comunista en el que el Estado tiene un enorme poder y control y no quiere que sus empresas pierdan poder respecto a empresas extranjeras. Respecto a esto ultimo surge un debate en Europa sobre la posibilidad de crear “gigantes” o “campeones europeos” para poder competir con las empresas chinas y estadounidenses. Esto se debate más adelante.

Surge por tanto un dilema que se debate entre la importancia que tienen las inversiones

---

<sup>68</sup> Fanjul, E., “Inversiones chinas: ¿oportunidad o amenaza?” *Real Instituto Elcano*, de 23 de marzo de 2017

<sup>69</sup> *Ibid.*

<sup>70</sup> Fanjul, E., “Inversiones chinas: ¿oportunidad o amenaza?” *Real Instituto Elcano*, de 23 de marzo de 2017

<sup>71</sup> *Ibid.*

chinas por la entrada de capital, con el recelo que surge por la pérdida de control de empresas nacionales con importancia tecnológica o estratégica como de la ausencia de reciprocidad<sup>72</sup>.

## **6. COMPATIBILIDAD DEL REGLAMENTO CON EL DERECHO DE COMPETENCIA EUROPEO.**

En este apartado se va a analizar la compatibilidad y la aplicabilidad del Derecho de la Competencia con el Reglamento 2019/452. Para ello es necesario en primer lugar saber lo que es el Derecho de la competencia. Atendiendo a la definición que da Beconi Ortiz es: *“el conjunto de normas que regulan la libertad de desarrollar actos de comercio en forma leal dentro del mercado. Las legislaciones actuales implementan un marco regulatorio capaz de controlar o eliminar los convenios o acuerdos restrictivos entre empresas, las fusiones y adquisiciones o el abuso de una posición dominante en el mercado, y tengan efectos perjudiciales para el comercio nacional o internacional o el desarrollo económico”*<sup>73</sup>. En definitiva, es el Derecho que trata de posibilitar y facilitar la existencia de un libre mercado con libre competencia que beneficie a los consumidores.

En el ámbito europeo el Derecho de la competencia es uno de esos ámbitos en los que la UE tiene competencia exclusiva, como así se recoge en el artículo 3.1.a) del TFUE: *“La Unión dispondrá de competencia exclusiva en los ámbitos siguientes: b) el establecimiento de las normas sobre competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior”*<sup>74</sup>. Las áreas principales que comprenden el Derecho de la competencia europeo se regulan en el Título VII, Capítulo 1, sección primera del TFUE y en el artículo 107 en lo relativo a ayudas estatales a empresas.

Como se ha mencionado anteriormente en el trabajo, la UE goza de una política comercial común que busca el establecimiento de un mercado único sin fronteras, en el que, por su

---

<sup>72</sup> *Ibid.*

<sup>73</sup> Beconi Ortiz, F., “Derecho de la competencia”. *Corte Suprema de Justicia*, Monografías.

<sup>74</sup> Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, resultado de las modificaciones introducidas por el Tratado de Lisboa firmado el 13 de diciembre de 2007 (BOE 30 de marzo de 2010).

atractivo, se atrae a muchos inversores que han colaborado al crecimiento económico de la UE. De primeras, esto parece que puede chocar en cierto sentido con el Derecho de competencia, porque el crecimiento del comercio internacional (un ejemplo de ello es la política comercial común de la UE) ha favorecido el surgimiento de grandes multinacionales que operan en diversos Estados de todo el mundo, lo que complica la aplicación del derecho de la competencia y el control de dichas empresas que pueden adular la libre competencia del mercado debido a su poder<sup>75</sup>.

Esto se traduce en que, pese a que los Estados (y la UE en este caso) tienen herramientas de control de competencia, a veces son insuficientes para el control de ciertas empresas que operan en diversos países<sup>76</sup>. Por esto, en mi opinión el Reglamento es compatible con el Derecho de la competencia en el sentido de que puede suponer un mecanismo previo para evitar posibles conflictos anticompetitivos en el mercado, al controlar, y en su caso evitar, que grandes inversores extranjeros se hagan con el control del mercado nacional.

Algunos autores como Anderson y Holmes piensan que la liberalización del comercio internacional y las políticas en materia de competencia tienen unos mismos objetivos en tanto que buscan la eficiencia económica y el interés del consumidor<sup>77</sup>. Pero esto solo será así en cuanto las medidas de competencia sean efectivas, pues de no serlo podría suceder que grandes multinacionales adquieran el control de determinados sectores, llegando a situaciones cuasi monopolísticas. De nuevo, opino que el Reglamento es compatible en este caso con el Derecho de la competencia, pues ambos evitan que se produzcan en el mercado prácticas anticompetitivas, si bien el objetivo del Reglamento es proteger ciertos sectores de la economía y la seguridad y orden públicos, y las políticas de competencia persiguen evitar prácticas anticompetitivas y lograr la libertad económica del mercado.

Se puede decir, que, en términos de competencia, la IED afecta al mercado cambiando su productividad, pudiendo ser esta incidencia tanto positiva como negativa. Es decir, modifica la estructura de la competencia<sup>78</sup> La influencia será positiva cuando provoque

---

<sup>75</sup> Weber Waller, S., "The internationalization of Antitrust Enforcement". *Boston University Law Review*, Vol.77, 1997, pp. 343-404.

<sup>76</sup> *Ibid.*

<sup>77</sup> Anderson, R. D. y Holmes, P., "Competition policy and the future of the multilateral trading system". *University of Sussex*. Discussion Paper in economics 84. 2002.

<sup>78</sup> Suanes, M., "Impacto de la inversión extranjera directa por sectores en la desigualdad en América Latina". *Universidad Autónoma de Barcelona*. JEL: O1, F23.

en las empresas nacionales una mejora de la productividad y eficiencia, ya sea por el mero hecho de haber un nuevo competidor en el mercado o porque este importa tecnología nueva que adoptan las empresas nacionales para su producción, produciéndose en ambos casos un beneficio para los consumidores.

Muchas de las inversiones de multinacionales son inversiones *greenfield*, esto es, que suponen la apertura de una filial construyendo nuevas instalaciones y puestos de trabajo. Esto provoca en las empresas nacionales una presión competitiva, que buscan mantener su cuota de mercado a través de la introducción de nuevos productos o de adaptar sus métodos para buscar una mayor productividad<sup>79</sup>. Todo esto es beneficioso para el mercado, pues lo hace más competitivo, lo que beneficia a los consumidores.

Por otro lado, la influencia será negativa cuando la IED provoque una mayor concentración en el mercado, que puede reflejarse en un abuso de la posición dominante, imponiendo precios y empeorando la productividad, la eficiencia y la innovación. Puede suceder por ejemplo que la brecha tecnológica entre las empresas filiales y las empresas nacionales es tan grande que es imposible de imitar y se produce una clara desventaja competitiva, adquiriendo entonces la filial gran poder de mercado. De esta manera puede producirse el cierre de empresas nacionales, lo que resulta en que las filiales tienen cada vez más poder y cuota de mercado, lo que hace empeorar la productividad debido a los abusos de posición dominante, y pérdida de eficiencia. Todo esto se traduce en un mercado cada vez menos competitivo lo que resulta perjudicial para los consumidores, y va en contra de los objetivos del Derecho de la competencia.

Es en este punto de la IED en el que encuentran posturas el Derecho de la competencia y el Reglamento 2019/452. Gracias a los mecanismos de control de las inversiones extranjeras que habilita el Reglamento, tanto las autoridades estatales, como la Comisión a través de los mecanismos de cooperación que asimismo establece el Reglamento, se pueden controlar de manera previa a que se produzcan ciertas inversiones que pueden suponer un riesgo para la seguridad y orden públicos, así como para ciertos intereses de la UE, toda vez que se puede evitar que ciertos inversores extranjeros puedan llegar a

---

<sup>79</sup> Wang, J. y Blomström, M., "Foreign investment and technology transfer: a simple model", *European Economic review*, vol. 36, 1992, pp 137-155.

ejercer prácticas anticompetitivas y desleales en el mercado de la UE.

## **7. REGLAMENTO 2019/452, PERSONAS JURÍDICAS Y CONVENIO EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS**

Una vez analizado el Reglamento y los motivos para su adopción (entre los que, pese a no estar escrito, en parte es para protegerse frente a gigantes chinos controlados por el Estado) nos podemos plantear si se están violando ciertos derechos como el derecho de a no ser discriminado por motivo de nacionalidad, y de si estos derechos son extrapolables y aplicables a las personas jurídicas.

En primer lugar, se debe analizar la posible extensión de derechos de las personas físicas a personas jurídicas, en concreto, ya que estamos en un contexto europeo, la aplicabilidad del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) a las personas jurídicas. En principio, al tratarse de derechos humanos, como dice el propio nombre, podemos pensar que no es aplicable. El CEDH se redactó con la idea de proteger las libertades fundamentales de las personas físicas. Sin embargo, en su artículo 34 establece: *“El Tribunal podrá conocer de una demanda presentada por cualquier persona física, organización no gubernamental o grupo de particulares que se considere víctima de una violación por una de las Altas Partes Contratantes de los derechos reconocidos en el Convenio o sus Protocolos<sup>80</sup>”*.

A través del concepto “organización no gubernamental” el propio texto parece estar incluyendo a las personas jurídicas, que por tanto gozarían de la protección de los derechos establecidos en el Convenio. Además, en el artículo 1 del protocolo adicional reconoce específicamente que la persona jurídica goza del derecho a la protección de sus bienes. Así, podemos concluir que por el propio texto del Convenio se puede extender la aplicación de éste a las personas jurídicas. Además, para no dejar dudas al respecto, el propio Tribunal Europeo de Derechos Humanos (el órgano encargado de la defensa de los derechos del CEDH) mediante su jurisprudencia ha establecido la posibilidad de extender el Convenio a las personas jurídicas. Ejemplos de ello son las siguientes sentencias.

---

<sup>80</sup> Convenio Europeo de Derechos Humanos del Consejo de Europa publicado en BOE-A-1999-10148. (BOE 6 de junio de 1999)



En primer lugar, el caso *Hutten-Czapska c. Polonia*, 28/04/08, no. 35014/97, TEDH 2008. En este supuesto el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) sancionó a Polonia debido a que su legislación sobre contratos de arrendamiento violaba el artículo 1 del protocolo adicional, de manera que impedía que las personas jurídicas gozasen de sus bienes.

En segundo lugar, en el caso *Comingersoll SA c. Portugal*, 06/04/00, no 35382/97, TEDH 2000, el TEDH reconoció a una persona jurídica el derecho a un proceso equitativo. Lo interesante de esta sentencia no es solo el reconocimiento de este derecho que se encuentra en el texto, sino que también reconoció el perjuicio moral a la persona jurídica.

En definitiva, a través de diversa jurisprudencia, el TEDH ha ido reconociendo protección a las personas jurídicas frente a violaciones de los derechos establecidos en el CEDH. A través de su diversa jurisprudencia, se ha ido viendo que muchos casos son principalmente con tres derechos: el derecho a la protección de la propiedad, el derecho a un recurso equitativo y el derecho a un proceso equitativo.

Una vez concluido que el CEDH es aplicable a las personas jurídicas se debe analizar si la aplicabilidad de los mecanismos de control que habilita el Reglamento constituye una posible infracción de los derechos reconocidos en el Convenio y por tanto los inversores extranjeros pueden buscar la defensa de esos derechos.

Si bien podría pensarse que dichos mecanismos de control son arbitrarios o discriminatorios, y por tanto los inversores extranjeros podrían alegar estos motivos, lo cierto es que, como se ha explicado anteriormente, el Reglamento incluye una serie de principios y derechos que deben de cumplir todos los mecanismos de control para considerarse válidos. Estos son el principio de transparencia, de no discriminación, principios relativos a la publicidad y cumplimiento de los plazos, de protección a la información confidencial y el derecho a un recurso.

Muchos de estos derechos, como el de la no discriminación o el derecho a un recurso coinciden con los derechos reconocidos en el CEDH, por lo que mientras que los Estados que establezcan mecanismos de control cumplan con los requisitos establecidos en el Reglamento no parece que haya incumplimiento del CEDH. Caso distinto sería si los mecanismos de control se impusiesen contra las inversiones de un país en concreto, o si

no se cumpliera con los plazos establecidos, o no se diera la posibilidad al inversor extranjero de recurrir la decisión adoptada por el Estado miembro.

Cualquier incumplimiento de estos principios daría en primer lugar a un incumplimiento del Reglamento, y subsidiariamente, las personas jurídicas afectadas podrían acudir al TEDH a buscar la defensa de sus derechos.

Aun si por el ejercicio de los mecanismos de control se pensase que se está violando uno de los derechos reconocidos a las personas jurídicas, como la prohibición de discriminación, la persona jurídica tendría a su disposición el recurso correspondiente para apelar la decisión, por lo que no se produciría un perjuicio a esos derechos. Hay que recordar que existen unos intereses superiores a los individuales que afectan al conjunto de la población de los distintos Estados miembros como son la seguridad y el orden público que cada Estado debe buscar proteger, pues sino supondría un riesgo para la población.

Por último, me gustaría comentar que sucede con las empresas que son controladas por terceros Estados. En este caso se trata de empresas que, si bien ejercen una actividad económica, también es cierto que están bajo el control de un Estado, financiadas por éste, y que al final, responden a intereses que persigue dicho Estado. Por ello, si consideramos a estas empresas de propiedad Estatal como organizaciones gubernamentales, atendiendo al artículo 34, las organizaciones gubernamentales no quedan incluidas en la aplicación del Convenio y, por tanto, no quedan amparados por los derechos que en él se establecen. Así, opino que estos inversores extranjeros controlados por terceros Estados (sobre todo de China) no gozarían de los mismos derechos que otro tipo de inversor privado, pues además posiblemente los intereses que persiguen este tipo de inversores son más políticos que puramente económicos o comerciales. Sin embargo, también opino que esto no puede dar carta blanca a los Estados miembros a discriminar a ciertos inversores, sino que como se establece en el Reglamento, los únicos motivos para controlar ciertas inversiones extranjeras serán atendiendo a si suponen un riesgo para la seguridad y orden públicos, a la protección de ciertos intereses comunes de la UE y a la protección de ciertos sectores que se consideran esenciales o con un alto valor estratégico y tecnológico.

## 8. CREAR “CAMPEONES EUROPEOS” COMO MEDIDA PARA COMPETIR

Uno de los objetivos del Derecho de competencia europeo es la creación de un mercado único en el que haya libertad de movimiento (de capitales, de personas...) y de que a través de la libre competencia se alcance la eficiencia en todas las áreas, creando grandes e importantes empresas europeas sin intervención ni ayuda de los Estados. Un mercado en el que se alcance esta competitividad a través de la iniciativa privada. Sin embargo, el paradigma global ha cambiado, y las empresas europeas se enfrentan en diversos sectores, a verdaderos gigantes, tanto estadounidenses como chinos. Por este motivo, es necesario defender y asegurar la competitividad de las empresas europeas en un mundo globalizado en el que se enfrentan a multinacionales chinas y estadounidenses enormes, y en muchos casos, con apoyo de un Estado.

Tradicionalmente la Postura de la UE para conseguir este objetivo, el de crear multinacionales capaces de competir en un mercado global, era necesario crear un gran mercado interior, sin barreras y en el que se fomentase la libre competencia. Si bien es cierto que el mercado común interior es un éxito en diversas facetas, no ha sido capaz del todo en crear grandes multinacionales que compitan con los gigantes asiáticos y estadounidenses. Debido a esto y al cambio de paradigma global, surgen diversas voces que apoyan la creación de empresas europeas de mayor tamaño que sean capaces de competir en un mercado global, la creación de lo que llaman “campeones europeos”<sup>81</sup>.

Así, parece claro que la UE esta preparándose para un cambio, para una actualización de sus normas de competencia que le permitan competir contra las grandes firmas multinacionales. Para lograr este mismo objetivo, se plantean dos posturas claramente diferenciadas. *“por un lado, la tesis del eje franco-alemán fundamentada en la necesidad de fusiones transnacionales teniendo como cabecera a empresas alemanas o francesas y, por otro lado, la tesis actualmente vigente en Bruselas, basada en el crecimiento de empresas nacionales vía orgánica o M&A tanto dentro del país de origen como en otros mercados europeos, con independencia de la procedencia de la sociedad adquiriente”<sup>82</sup>.*

---

<sup>81</sup> Santacruz, J., “El resquebrajado eje franco-alemán y los “campeones europeos”. *El español*, 22 de abril de 2020.

<sup>82</sup> Santacruz, J., “El resquebrajado eje franco-alemán y los “campeones europeos”. *El español*, 22 de abril de 2020.

### 8.1. Postura del eje francoalemán

El dúo formado por Francia y Alemania son partidarios de la creación de gigantes europeos a través de la fusión de grandes empresas europeas que permitan la competición de “tú a tú” contra las grandes multinacionales chinas y estadounidenses y a través de la intervención de los Estados para facilitar esto. El eje francoalemán incluso propone sus empresas para la creación de estos gigantes y lleva un tiempo presionando a Bruselas para que realicen una modificación de las normas europeas de competencia que permitan lograr los objetivos de estos Estados. En relación con esto es relevante explicar el caso de la fusión fallida entre las empresas ferroviarias Alstom y Siemens.

En el año 2019 la empresa francesa Alstom y la empresa Alemana Siemens trataron de lograr una fusión que les convirtiera en una potencia capaz de competir en el mercado global contra cualquier multinacional. Sin embargo, esta fusión fue vetada por la comisaria europea de competencia, Margrethe Vestager. La decisión no ha estado exenta de críticas por estos dos gobiernos y por ello siguen presionando a Bruselas para que tome alguna decisión. Alegaban que la comisaria no ha tenido en cuenta la competencia de las empresas chinas y que es necesario modificar la legislación europea de competencia. Como opina Feás, la decisión no es un error, sino que se limita a cumplir con las reglas de competencia actuales de la UE además de que sí ha considerado la competencia de China, pues actualmente no tiene empresas capaces de competir y de atraer mercado en el sector de las empresas Alstom y Siemens<sup>83</sup>.

Para justificarse alegan el caso de Airbus. Airbus, gracias al apoyo de los estados europeos ha conseguido evitar el monopolio de la estadounidense Boeing. Sin embargo, el caso de Airbus no es trasladable al caso de Alstom y Siemens ya que el sector de la construcción aeronáutica está muy apoyado e intervenido por los Estados, y por tanto interesaba más esto que la posibilidad de dejar al mercado interior actuar para poder crear una gran empresa aeronáutica europea. De esta manera, desde Bruselas se ha impedido que Francia y Alemania se hicieran con una posición dominante en un sector específico que pudiera acabar con el resto de competencia europea.

---

<sup>83</sup> Feás, E., “Competencia y ‘campeones’ europeos”. *Vozpópuli*. 13 de febrero de 2019

Tomando como ejemplo el caso de Airbus y la fusión frustrada entre Alstom y Siemens, el eje francoalemán está presionando a Bruselas para que tome medidas alegando que el sector privado no es lo suficientemente capaz para crear estos “gigantes europeos” por sí mismo y que es necesaria una modificación de las reglas de competencia que permita las ayudas estatales.

## **8.2. Postura mantenida desde Bruselas**

Por otro lado, Está la posición que mantienen desde las instituciones europeas, que defienden que dichos “gigantes europeos” deben lograrse a través del crecimiento de las empresas nacionales europeas ya sea vía orgánica o a través de fusiones y adquisiciones, todo ello favorecido gracias al mercado interior, con el que se busca la libre competencia entre las empresas, sin prácticas desleales ni intervenciones de los Estados. De esta manera, será el mercado quien elija que empresa será el “gigante europeo”, y no los Estados miembros a través de ayudas estatales.

Existe otra opinión respecto a la estrategia óptima que la que cuenta Nadal, que dice que lo mejor sería seguir ahondando en el mercado interior para crear las condiciones óptimas para que se vayan desarrollando empresas europeas que sean competitivas a nivel mundial, y solo cuando sea necesario, permitir la ayuda de los Estados para impulsar este desarrollo, pero con precaución y limitación<sup>84</sup>.

Por último, hay que ver la relación entre la posibilidad de crear gigantes europeos, con la aplicabilidad del Reglamento junto a las acciones de Bruselas a la limitación de fusiones como el caso Alstom-Siemens.

Está claro que el objetivo de la unión es lograr un mercado altamente libre y competitivo a través de la libre competencia y sin la intervención de los Estados que puedan facilitar prácticas desleales. El Reglamento parece estar en consonancia que esto, pues lo que hace es facilitar a los Estados miembros una herramienta para poder controlar ciertas inversiones que, a la vez de proteger ciertos intereses, impiden que entren inversores que vayan a llevar a cabo prácticas desleales, alterando la libre competencia en el mercado.

---

<sup>84</sup> Nadal, A., “Los campeones europeos y el acuerdo Angela Merkel-Emmanuel Macron”. *El economista*. 21 de mayo de 2020.

Con ello se permite que no entren en el mercado europeo, o al menos, que no adquieran el control, ciertas multinacionales, como las gigantes tecnológicas de EE. UU. o empresas chinas.

Sin embargo, por el otro lado, la UE no está permitiendo la creación de grandes empresas europeas que puedan competir con dichas multinacionales. Parece incoherente y confuso que por un lado impida la entrada de ciertos inversores que pueden alterar la competencia, pero que por el otro lado no permita la creación de empresas que puedan competir con dichos inversores. Sin embargo, el no permitir estas fusiones si que está en coherencia con sus actuales normas de competencia, y con su voluntad de crear un mercado interior competitivo sin intervenciones estatales. De esta manera, el hecho de controlar ciertas inversiones se justificaría con que hay ciertos intereses de los Estados (seguridad y orden públicos, así como el control de ciertos sectores estratégicos) que es necesario proteger, y están por encima de ese libre comercio y libertad a la competencia.

Con esto, se logra un equilibrio entre la libre competencia y la protección de unos intereses comunes a los Estados de la UE. Bien es cierto, que quizás las normas de competencia de la UE necesitan una modernización y por ello Bruselas debe escuchar la opinión de los Estados miembros, como el caso del eje francoalemán, sin que las decisiones adoptadas supongan un gran perjuicio para otras empresas del mercado interior.

## **9. CONCLUSION**

Como se ha visto en el trabajo, estamos en la situación que estamos gracias al desarrollo de la globalización y al impulso del comercio internacional. Se ha visto lo que es la IED y su impacto en cifras, así como la importancia de este instrumento financiero. En concreto se ha visto su importancia en nuestro país. Pese a ello, y pese a estar en un mundo cada vez más globalizado y mas interrelacionado entre sí, están surgiendo algunos movimientos o voces en algunos Estados que están alertando del peligro de esto y que optan por dirigirse o por adoptar ciertas prácticas que se podrían considerar proteccionistas. Estas practicas se han llevado a cabo para la protección de ciertos sectores de la economía, así como para evitar que empresas de terceros Estados controladas por ellos, se hagan con el control de determinadas empresas pudiendo afectar negativamente

al mercado.

Un ejemplo de estos movimientos son la adopción por algunos Estados miembros de la UE de mecanismos de control de las inversiones extranjeras. Por ello, y para poder tener bajo control dichos mecanismos, la UE ha dictado el Reglamento 2019/452. Ya se ha comentado que lo que hace el Reglamento es establecer un marco habilitador para que los Estados miembros que así lo deseen puedan establecer mecanismos de control, eso sí, cumpliendo ciertos requisitos y garantías que ofrecen una mayor seguridad jurídica tanto a los sectores involucrados como a los inversores extranjeros. En mi opinión el Reglamento es algo insuficiente principalmente por dos razones.

La primera de ellas es que al ser un mero marco habilitador y no una obligación, habrá Estados miembros que tengan mecanismos de control y otros que no (el ejemplo de Suecia, que actualmente no dispone de ningún mecanismo para el control de dichas inversiones). Entonces, si de verdad hay unos intereses supraindividuales y supranacionales que interesa proteger, no parece muy efectiva una medida por la que tan solo ciertos Estados adoptarán dichos mecanismos. Pienso que el mecanismo de cooperación entre Estados y la Comisión es insuficiente y se debería imponer a los Estados la obligación de adoptar mecanismos de control de la IED, si bien con cierta flexibilidad, que permita a los Estados que adapten el mecanismo de control y los requisitos para el control a sus características concretas e individuales.

La segunda de ellas es que el Reglamento no se preocupa por que pasa en caso de incumplimiento, no recoge la posibilidad de las sanciones. En primer lugar, y con la redacción actual del Reglamento, se debería recoger que sucede en caso de que algún Estado incumpla los requisitos que establece el Reglamento, tanto relativos a los mecanismos de control como relativos a los deberes de información y a los mecanismos de cooperación. En segundo lugar, si bien no establece la obligatoriedad de imponer un mecanismo de control, creo que debería haber reflejado que sucede en caso de incumplimiento de los mecanismos de control. Quizás establecer un marco de sanciones que los Estados podrían elegir. Pero al no hacerlo, las posibles sanciones en caso de elusión de los mecanismos de control pueden variar mucho de un Estado a otro.

Si bien es cierto, que, al tratarse de mecanismos para defender ciertos intereses del propio Estado, éstos estarán interesados en esta protección y por ello es probable que adopten

los mecanismos de control que consideren necesarios, así como que adoptarán las sanciones necesarias para lograr que los inversores extranjeros no eludan el sometimiento al control y castigar a los inversores que voluntariamente actúen con el fin de evitar esos controles.

Pese a esto, el Reglamento cumple de manera adecuada con las necesidades de proteger los intereses del Estado, así como empresas claves de grandes multinacionales, muchas veces controladas y subvencionadas por terceros Estados con intereses que van más allá de los comerciales, que podrían alterar el mercado con prácticas anticompetitivas.

Por último, y a modo de resumen, el Reglamento es compatible con los objetivos de la UE en materia de competencia. No solo es compatible, sino que en muchos casos el Reglamento puede ser una herramienta para alcanzar los objetivos de las políticas de competencia de la UE. También se ha hablado sobre la posibilidad de aplicar a las personas jurídicas el CEDH. Se ha determinado que, si es posible, pues incluso lo establece el propio Convenio.

Además, el Reglamento recoge muchos principios o derechos recogidos en el CEDH, por lo que están en sincronía en cuanto a los derechos recogidos. Aun que, en mi opinión, a veces existen intereses supraindividuales (como la seguridad pública) que es necesario proteger por delante de los intereses de algún individuo en concreto, por que dicha protección se reflejará en un bienestar para el conjunto de la sociedad.

Finalmente se ha hablado de la posibilidad de crear “campeones europeos” para poder competir con las grandes multinacionales chinas y estadounidenses. Respecto a como lograr esto hay dos posturas claramente diferenciadas. La que mantiene Bruselas y es que ello se logrará a través de lograr un mercado interior pleno, eficiente y competitivo. Por otro lado, la que mantienen desde el eje francoalemán, que defienden que la creación de dichos gigantes se deberá lograr con la intervención de los Estados.

Creo que el Reglamento constituye un avance en la adopción de la normativa a la nueva realidad global, pero que no termina de ser suficiente. Será necesario adaptar y modernizar la normativa europea de competencia para satisfacer los intereses de los Estados miembros, así como para adaptarla a la nueva realidad global que permita a las empresas nacionales de la UE, a los Estados miembros, y a la propia UE en su conjunto defenderse y competir en este nuevo entorno global en el que hay gigantes



multinacionales que pueden suponer un peligro para la libre competencia, así como empresas financiadas por Estados que compiten en una situación desventajosa para los demás.

## **10. BIBLIOGRAFÍA.**

### **10.1. Legislación**

Convenio Europeo de Derechos Humanos del Consejo de Europa publicado en BOE-A-1999-10148. (BOE 6 de junio de 1999)

Ley 19/2003 de 4 de julio, sobre régimen jurídico de los movimientos de capitales y de las transacciones económicas con el exterior y sobre determinadas medidas de prevención del blanqueo de capitales (BOE 5 de julio de 2003).

Reglamento (UE) 2019/452 del 19 de marzo de 2019, del Parlamento Europeo y del Consejo para el control de las inversiones extranjeras directas en la Unión (Boletín Oficial de la Unión Europea 21 de marzo de 2019).

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, resultado de las modificaciones introducidas por el Tratado de Lisboa firmado el 13 de diciembre de 2007 (BOE 30 de marzo de 2010).

Tratado de la Unión Europea, resultado de las modificaciones introducidas por el Tratado de Lisboa firmado el 13 de diciembre de 2007 (BOE 30 de marzo de 2010).

### **10.2. Obras doctrinales, informes institucionales y referencias de internet.**

Anderson, R. D. y Holmes, P., “Competition policy and the future of the multilateral trading system”. *University of Sussex*. Discussion Paper in economics 84. 2002.

(Disponible en <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.195.9366&rep=rep1&type=pdf>; última consulta 17/06/2020)

Banco Central Europeo, “La Unión Económica y Monetaria (UEM)”. *Historia*. (Disponible en <https://www.ecb.europa.eu/ecb/history/emu/html/index.es.html>; última consulta 20/04/2020)

Beconi Ortiz, F., “Derecho de la competencia”. *Corte Suprema de Justicia*, Monografías. (Disponible en <https://www.pj.gov.py/ebook//monografias/nacional/civil/Fernando-A-Beconi-Ortiz-Derecho-Competencia.pdf>; última consulta 16/06/2020)

Cendrowski, S. “China’s Global 500 companies are bigger than ever - and mostly state-owned” *Fortune*, 22 de julio de 2015 (Disponible en <https://fortune.com/2015/07/22/china-global-500-government-owned/>; última consulta 11/06/2020).

Comisión Europea, “La política de inversión principal de la UE”. *¿Qué es la política regional?* (Disponible en [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/es/policy/what/investment-policy/](https://ec.europa.eu/regional_policy/es/policy/what/investment-policy/); última consulta 21/04/2020)

Consejo de Europa, “La globalización”. *COMPASS: Manual de Educación en los Derechos Humanos con los jóvenes*. (Disponible en <https://www.coe.int/es/web/compass/globalisation#1> ; última consulta 18/04/2020)

Consejo Europeo, “Política Comercial de la UE”. *Políticas*. (Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/trade-policy/>; última consulta 20/04/2020)

Deloitte. “La inversión extranjera en España y su contribución socio-económica”. *Informe Marca España*. (Disponible en [https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/es/Documents/sector-publico/Deloitte\\_ES\\_Sector-Publico\\_Informe-Marca-Espana.pdf](https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/es/Documents/sector-publico/Deloitte_ES_Sector-Publico_Informe-Marca-Espana.pdf); última consulta

19/04/2020)

Dragens industri, “Regeringen: Vi ska kunna stoppa utlänningar som investerar i Sverige”. *Dragens industri*. 22 de agosto de 2019. (disponible en <https://www.di.se/nyheter/regeringen-vi-ska-kunna-stoppa-utlanningar-som-investerar-i-sverige/>; última consulta 16/06/2020)

Esplugues Mota, C. “España se suma a otras economías desarrolladas y limita ciertas inversiones extranjeras en sectores estratégicos”. *Legal Today*, 6 de abril de 2020. (Disponible en <http://www.legaltoday.com/practica-juridica/supranacional/internacional/espana-se-suma-a-otras-economias-desarrolladas-y-limita-ciertas-inversiones-extranjeras-en-sectores-estrategicos>; última consulta 15/06/2020)

Esplugues Mota, C. “La propuesta de reglamento estableciendo un marco para la evaluación de las inversiones extranjeras directas en la Unión Europea de septiembre de 2017”. *CUADERNOS DE DERECHO TRANSNACIONAL*, 10(1), 2018, 164-195. doi:<http://dx.doi.org/10.20318/cdt.2018.4120>

EUR-lex, “Mercado Interior”. *Síntesis de la legislación de la UE*. (Disponible en [https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/internal\\_market.html?root\\_default=SUM\\_1\\_CODED%3D24&locale=es](https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/internal_market.html?root_default=SUM_1_CODED%3D24&locale=es); última consulta 20/04/2020)

Europa Press, “El Gobierno alemán propone dificultar las inversiones extranjeras en sectores estratégicos”. *Europapress.es*. De 8 de abril de 2020. (Disponible en <https://www.europapress.es/economia/macroeconomia-00338/noticia-gobierno-aleman-propone-dificultar-inversiones-extranjeras-sectores-estrategicos-20200408151208.html>; última consulta 15/06/2020)

Fanjul, E., “Inversiones chinas: ¿oportunidad o amenaza?” *Real Instituto Elcano*, de 23 de marzo de 2017. (Disponible en <https://blog.realinstitutoelcano.org/inversiones-chinas-oportunidad-o-amenaza/>; última consulta 17/06/2020)

Feás, E., “Competencia y ‘campeones’ europeos”. *Vozpópuli*. 13 de febrero de 2019. (Disponible en [https://www.vozpopuli.com/opinion/competencia-campeones-europeos-alstom-siemens\\_0\\_1217879770.html](https://www.vozpopuli.com/opinion/competencia-campeones-europeos-alstom-siemens_0_1217879770.html); última consulta 19/06/2020)

Feás, E. y Steinberg, F., “Informe Elcano: La política comercial europea ante un entorno internacional cambiante”, *Real Instituto Elcano*, informe 26, octubre 2019, (disponible en <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/8dbc6502-38fc-4822-bc86-f8ddf14968d6/Informe-Elcano-26-Politica-Comercial-europea-entorno-internacional-cambiante.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=8dbc6502-38fc-4822-bc86-f8ddf14968d6>; última consulta 19/04/2020).

Forbes Staff, “Francia reforzará el control de las inversiones extranjeras desde fuera de la UE” *Forbes*. 29 de abril de 2020. (Disponible en <https://forbes.co/2020/04/29/economia-y-finanzas/francia-reforzara-el-control-de-las-inversiones-extranjeras-desde-fuera-de-la-ue/>; última consulta 16/06/2020)

Garay, A., “Diccionario crítico de empresas transnacionales”. *Inversión extranjera directa. Observatorio de multinacionales en América Latina*. (Disponible en <http://omal.info/spip.php?article4822>; última consulta 10/06/2020)

Guttal, S. "Globalisation", *Development in Practice*, 17, no. 4/5 (2007): 523-31. (Disponible en [www.jstor.org/stable/25548249](http://www.jstor.org/stable/25548249).)

Huwart, J. y Verdieri, L., *Economic Globalisation: Origins and consequences*, OECD Insights, OECD Publishing, Paris, 2013.

ICEX, “Suecia quiere reforzar el control de la inversión extranjera directa en sectores estratégicos”. *ICEX España Exportación e Inversiones*. Septiembre de 2019. (Disponible en <https://www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/todos-nuestros-servicios/informacion-de-mercados/paises/navegacion-principal/noticias/NEW2019829804.html?idPais=SE#>; última consulta 16/06/2020)

Lin, L.W., y Milhaupt, C. J. “We Are the (National) Champions: Understanding the Mechanisms of State Capitalism in China”, *Stanford Law Review*, nº 65, 2013, pp. 699-

700.

López, J., F. “Inversión”. *Economipedia*. (Disponible en <https://economipedia.com/definiciones/inversion.html>; última consulta 10/06/2020)

Mohan Joshi, R. “International Business”. Oxford University Press, Oxford, 2009.

Munt Freixas, C. y Junyent, R., “Limitaciones a las inversiones extranjeras en España”. *DIARIOJURIDICO.com* 1 de junio de 2020. (Disponible en <https://www.diariojuridico.com/limitaciones-a-las-inversiones-extranjeras-en-espana/>; última consulta 15/06/2020)

Nadal, A., “Los campeones europeos y el acuerdo Angela Merkel-Emmanuel Macron”. *El economista*. 21 de mayo de 2020. (Disponible en <https://www.economista.es/opinion-blogs/noticias/10557636/05/20/Los-campeones-europeos-y-el-acuerdo-Angela-MerkelEmmanuel-Macron-.html>; última consulta 20/06/2020)

Organización Mundial del Comercio. “Los principios del sistema de comercio”, *Entender la OMC: información básica*. (disponible en [https://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/whatis\\_s/tif\\_s/fact2\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact2_s.htm); última consulta 15/04/2020)

Organización Mundial del Comercio. “Trato de la nación más favorecida”, *Módulo de formación sobre el AGCS: capítulo 1*. (disponible en [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/serv\\_s/cbt\\_course\\_s/c1s6p1\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/serv_s/cbt_course_s/c1s6p1_s.htm); última consulta 15/04/2020)

Parlamento Europeo, “Tratado de la Unión Europea (TUE) / Tratado de Maastricht”. *Sobre el Parlamento Europeo*. (Disponible en <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/es/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/maastricht-treaty>; última consulta 19/04/2020)

Santacruz, J., “El resquebrajado eje franco-alemán y los “campeones europeos”. *El español*, 22 de abril de 2020. (Disponible en [https://www.elespanol.com/invertia/opinion/20200422/resquebrajado-eje-franco-aleman-campeones-europeos/484321565\\_12.html](https://www.elespanol.com/invertia/opinion/20200422/resquebrajado-eje-franco-aleman-campeones-europeos/484321565_12.html); última consulta 19/06/2020)

Santander Trade. “La IED en cifras”. *España: inversión extranjera*. (Disponible en <https://santandertrade.com/es/portal/establecerse-extranjero/espana/inversion-extranjera>; última consulta 12/06/2020)

Suanes, M., “Impacto de la inversión extranjera directa por sectores en la desigualdad en América Latina”. *Universidad Autónoma de Barcelona*. JEL: O1, F23. 2014. (Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5191826.pdf>; última consulta 18/06/2020)

Swissinfo, “Alemania refuerza control de inversiones extranjeras con la mira puesta en China”. *SWI swissinfo.ch* de 19 de diciembre de 2018. (Disponible en <https://www.swissinfo.ch/spa/afp/alemania-refuerza-control-de-inversiones-extranjeras-con-la-mira-puesta-en-china/44629312>; última consulta 15/06/2020)

UNCTAD. “The Protection of National Security in IIAs”, *UNCTAD Series on International Investment Policies for Development*, UNCTAD/DIAE/IA/2008/5, New York/Geneva, UNCTAD, 2009, p. xv.

Vélez Fraga, M. y Lapresta Beinz, A.R., “La nueva regulación de la Unión Europea sobre el control de las inversiones extranjeras”. *Foro de actualidad*. Uría. (Disponible en <https://www.uria.com/documentos/publicaciones/6540/documento/foro-esp-08.pdf?id=8728>; última consulta 14/06/2020)

Wang, J. y Blomström, M., “Foreign investment and technology transfer: a simple model”, *European Economic review*, vol. 36, 1992, pp 137-155.

Waymouth, C., “Is ‘Protectionism’ a Useful Concept for Company Law and Foreign Investment Policy? An EU Perspective”, U. bernitz y W.G. ringe (eds), *Company Law*

*and Economic Protectionism New Challenges to European Integration*, Oxford, OUP, 2010, pp. 32-53

Weber Waller, S., “The internationalization of Antitrust Enforcement”. *Boston University Law Review*, Vol.77, 1997, pp. 343-404.

Wolters Kluwer, “Inversión extranjera directa”. *Concepto*. (Disponible en [https://www.guiasjuridicas.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1jTAAASMTewNjtbLUouLM\\_DxbIwMDS0NDQ3OQQGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoAOloZITUAAA=WKE#I10](https://www.guiasjuridicas.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1jTAAASMTewNjtbLUouLM_DxbIwMDS0NDQ3OQQGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoAOloZITUAAA=WKE#I10) ; última consulta 10/06/2020)